

# KAARLE NORDENSTRENG (toim.)

# Sananvapaus Suomessa

SANANVAPPAUS  
SUOMESSA



Kaarle Nordenstreng  
(toim.)

# SANANVAPPAUS SUOMESSA



Kustantaja:  
Tampere University Press



Copyright ©2015 Kustantaja ja tekijät

Myynti:  
verkkokauppa@juvenesprint.fi  
<https://verkkokauppa.juvenes.fi>



*Kansi ja taitto*  
Maaret Kihlakaski

ISBN 978-951-44-9947-0  
ISBN 978-951-44-9948-7 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print  
Tampere 2015



## *Sisällys*

---

Esipuhe .....	7
<i>Kauko Sipponen</i>	

Johdanto .....	9
<i>Kaarle Nordenstreng</i>	

### Osa 1: OIKEUDELLINEN KEHITYS

1 Kirjoitusvapaus ja valtiopäiväjulkisuus: Vuoden 1766 painovapausasetuksen tarkastelua .....	15
<i>Sami Manninen</i>	

2 Sananvapaus sääty-yhteiskunnassa: Kamppailu sensuuria vastaan autonomian aikana (1809–1905) .....	45
<i>Pirkko Leino-Kaukiainen</i>	

3 Suurlakosta perusoikeusuudistukseen: Sananvapauden sääntely Suomessa 1900-luvulla .....	69
<i>Teuvo Pohjolainen</i>	

4 Sananvapauslainsäädäntö 2000-luvulla .....	105
<i>Päivi Korpisaari</i>	

## Osa 2: NÄKÖALOJA

5	Sananvapaus ihmisoikeutena .....	139
	<i>Juhani Kortteinen</i>	
6	Snellmanin perintö suomalaisessa sananvapaudessa .....	187
	<i>Tuija Pulkkinen</i>	
7	Suomalaisen sensuurin vaiheet Kalevalasta verkko aikaan .....	205
	<i>Kai Ekholm &amp; Päivi Karhula</i>	
8	Yhteenveto: Sananvapaus tarkkailussa .....	234
	<i>Ari Heinonen &amp; Kaarle Nordenstreng</i>	
	Kirjoittajat .....	248

## ESIPUHE

Sananvapaus on käsitteellisesti jatkuvasti laajeneva perus- ja ihmis-oikeus, maailman mahtavimpienkin tiedotusvälineiden toiminnan edellytys sekä länsimaisen kansanvallan välttämätön ehto. Se on juuri sellainen aihepiiri, jota voidaan ja pitää tarkastella useamman tieteen-alan yhteisvoimin.

Vanhastaan on valtiiovallan kolmijakoa seuraten puhuttu kol-mesta valtiomahdista: lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja toimeenpano- eli hallintovallasta. Yhteiskunnallisen kehityksen seurauksena on lisäksi kolme yhteiskuntamahtia, joiden tosiasiallinen valta vaikuttaa ihmisten mieliin jopa voimakkaammin kuin virallisten valtiomahtien valta: joukkotiedotusvälineet, etujärjestöt ja markkinavoimat.

Joukkotiedotusvälineiden voimaa osoittaa, että poliittinen johto yrittää seurata, ohjata ja taltuttaa niitä. Yritysmaailma pyrkii käyttä-mään joukkotiedotusta hyväkseen, mutta pitämään kuitenkin pyhim-mät asiansa salassa. Joukkotiedotuksen rusikoima yksilö on oppinut aikoja sitten, että toimittajalla on aina viimeinen sana.

Sananvapaus merkitsee oikeutta sanoman lähettämiseen, mutta lisäksi on alettu korostaa, että yksilöllä on oikeus saada ja että hänen oikeastaan tulisi saada sellaisia tietoja, jotka ovat hänelle tarpeen



kansalaisena ja kuntalaisena toimimista varten. Yksilö tarvitsee riittävästi todenmukaista tietoa yhteiskunnallisista oloista ja tapahtumista muodostaakseen maailmankuvansa.

Jos kerran kolme suurta yhteiskuntamahtia vaikuttavat yksityisen ihmisen elämään voimakkaasti, niin eikö niiden edustajien toiminnalta olisi vaadittava samanlaista avoimuutta ja vastuullisuutta kuin valtiomahtien käyttäjiltä? Maailmassa jossa julkinen ja yksityinen, virallinen ja epävirallinen ovat limittäin ja vaikuttavat toisiinsa, kaikilla ihmisiin välittömästi vaikuttavilla tulisi olla sisäistä etiikkaa ja kritiikkiä siitä riippumatta, toimivatko he valtiomahtien tai yhteiskuntamahtien piirissä.

Edellä sanottu painettiin jo 1996 julkaistussa *Sananvapaus*-kirjassa ja nyt 19 vuotta myöhemmin voin todeta sen pätevän edelleen. Totesin esipuheeni lopuksi, että oikeustieteellistä tutkimusta 1992 tarkastellut Suomen Akatemian arviointiryhmä kyseli, missä viipyy ajan tasalla oleva tutkimus sananvapaudesta. Ilmaisin iloni siitä, että tutkijat ovat ottaneet haasteen vastaan ja laatineet tämän kirjan sananvapaudesta kansalaisyhteiskunnassa. Tänäpä on syytä todeta mielihyvällä, että haaste on johtanut uuden tutkimusalan syntymiseen, mistä vaikuttavana osoituksena on *Viestintäoikeuden vuosikirja*.

Tätä esipuhetta päivittäessäni aloin oivaltaa, miten olennaisia muutoksia viestinnässä on tapahtunut vajaan parin vuosikymmenen aikana. Päivän sana on digitalisaatio, joka parhaillaan mullistaa joukkoviestintää. Hybridisodankäynti, kybersota ja informaatiosota -termejä on alettu käyttää yrittäessämme ymmärtää, mitä ympärillä oikein tapahtuu.

Kaiken tämän keskellä sananvapaus vaatii jatkuvaa vaalimista.

Helsingissä 15. päivänä kesäkuuta 2015

*Kauko Sipponen*

# JOHDANTO

*Kaarle Nordenstreng*

Suomi on sananvapauden mallimaa kansainvälisesti vertailtaessa erityisesti median vapautta. Mutta ajanmukainenkaan lainsäädäntö ei ainakaan toteudu käytännössä.

Sananvapauden julkisen harjoittamisen – median vapauden – tarina alkoi vuonna 1766, kun Ruotsin säätyvaltiopäivät antoivat tuohon aikaan maailman vapaamielisimmän painovapausasetuksen. Sen valmisteluun osallistui keskeisesti suomalainen pappissäädyn edustaja Anders Chydenius, ja sen idea on paljolti peräisin suomalaissyntyiseltä renessanssitutkijalta Peter Forsskålilta.<sup>1</sup> Ruotsissa sananvapauden historia on jatkunut suoraviivaisesti kaksi ja puoli vuosisataa nykypäivään saakka, mutta Suomessa kehitys oli monivaiheista ja dramaattistakin: Ruotsin kuningaskunnan jälkeen autonomia Venäjän tsaarin alaisuudessa, itsenäistyminen kansalaissodan varjossa, sotavuodet ja niiden jälkeinen ”toinen tasavalta”.

Tämä kirja kokoaa yhteen suomalaisen sananvapauden vaiheet ja avaa niistä näköaloja median ja journalismin nykytilaan. Kirjoittajina on kymmenen alan johtavaa tutkijaa, joista useimmat olivat mukana kaksi vuosikymmentä sitten laaditussa vastaavassa kokoomateoksessa *Sananvapaus* (1996, toim. Kaarle Nordenstreng, Helsinki: WSOY).

---

1 Nokkala 2012. Ks. myös Pietilä 2008.

Painopiste on historiassa, jonka tunteminen on välttämätöntä nykytilan ja tulevan kehityksen ymmärtämiselle. Sananvapauden ja yleisemmin viestintälainsäädännön kehityksestä ei vastaavaa esitystä ole saatavilla, joten tämä kokoomateos on tarkoitettu sekä oppikirjaksi viestinnän perusopintoihin että yleiseksi tietokirjaksi. Aihe on ajan-kohtainen paitsi sananvapauslainsäädännön historian myös käynnissä olevan mediamurroksen vuoksi.

2010-luvulla Suomessa on siis aihetta katsastaa sananvapauden tilaa jo oikeushistoriallisista syistä: 2016 on kulunut 250 vuotta painovapauden ensimmäisestä läpimurrosta ja 110 vuotta nykyaikaisen sananvapauden perustuslaillisesta vahvistamisesta. Tuo vahvistus on edelleen kirjattu vuoden 2000 perustuslakiin ja sen jälkeiseen painovapaus- ja julkisuuslainsäädäntöön sekä sähköisen viestinnän lainsäädäntöön. Linjana on karsia holhoamismentaliteetin rippeetkin ja saattaa sananvapauden oikeudellinen sääntely uuden digitaalijan tasalle.

Voidaankin sanoa, että suomalaisen sananvapauden historiassa on kääntynyt lehti vuosituhannen vaihteessa. Käännös ei ole ollut jyrkkä eikä dramaattinen; kysymys on pitkän kehityskulun kirjaamisesta pikemminkin kuin murroksesta. Siksi käännekohta on jäänyt monelta – myös tiedotusalan ammattilaisilta – huomaamatta. Onkin paikallaan pysähtyä katsastamaan, mikä on sananvapauden ja sitä koskevan ajattelun kehitys ja nykytila.

Kysymys ei ole vain juridiikasta, vaikka sananvapauskeskustelut tyypillisesti johtavat perustuslaillisiin pohdintoihin. Perimmältään on kysymys filosofiasta ja yhteiskuntapolitiikasta. Sen vuoksi tämä teos paitsi esittelee perustuslain uusitun sananvapauspykälän ja sen pitkän taustahistorian myös virittää keskustelua viestinnän vapaudesta ja sen ongelmista nyky-yhteiskunnassa.

Tällaista oikeudellisen, tiedotusopillisen ja yhteiskuntapoliittisen näkökulman yhdistelmää on kansainvälisessä keskustelussa totuttu kutsumaan nimellä viestintäpolitiikka. Itse asiassa nykykeskustelun juuret johtavat paljolti 1970-luvun alkupuolella toimineeseen Viestintäpoliittiseen komiteaan.<sup>2</sup> Tuon laajapohjaisen komitean ensimmäisen

---

2 Komiteanmietinnöt 1973: 91 I ja 148 II; 1974: 18, 42 ja 79.

(yksimielisen) osamietinnön yleinen tavoitteenasettelu ansaitseekin tulla tässä siteeratuksi:

Demokraattiseen valtiojärjestykseen kuuluu olennaisena osana kansalaisten oikeus lähettää ja vastaanottaa tietoja kenenkään sitä ennakolta estämättä. Kansanvaltainen yhteiskuntajärjestelmä edellyttää toimiakseen, että sananvapaus ja vapaa mielipiteenmuodostus on myös käytännössä turvattu monipuolisen tiedonvälityksen avulla.

Kansalaisten käytettävissä tulee siten ensinnäkin olla perusteellisesti tosiasiatietoja heidän omasta työ- ja asuinympäristöstään ja alueellisista, valtakunnallisista ja muiden maiden tapahtumista ja niiden taustasta. Toisaalta viestinnän vapaus demokratiassa – erityisesti edustuksellisessa demokratiassa – edellyttää monipuolista keskustelua laajapohjaisen poliittisen toiminnan käynnissä pitämiseksi ja kansalaisten mahdollisuutta valppaasti seurata yhteiskunnan päätöksenteko- ja toimeenpanokoneiston toimintaa.<sup>3</sup>

Tämä muotoilu soveltuu perusteluksi myös 1995 uusitulle perustuslain sananvapauspykälälle. Tavoitteenasettelu on yhä pätevä myös siksi, että vastaavaa ei ole tehty missään muussa lehdistöä tai yleisradiotoimintaa käsittelevässä komiteanmietinnössä, ei liioin hallituksen esityksissä eikä eduskunnan valiokuntalausunnoissa. Tosin tuoreemman tehtävänmäärittelyn puuttuminen ei johdu vain aikaisemman pätevyydestä vaan ennen kaikkea siitä, että suomalainen lainsäädäntötyö on ylipäänsä sivuuttanut periaatteelliset tarkastelut varsin kevyesti ja käsitellyt viestintää yhtäältä tekniikan ja toisaalta juridiikan sekä hallinnon kannalta. Kansakunta ei juuri ole pohtinut, mitä viestinnältä halutaan.

Yllä siteeratussa tavoitteenasettelussa on lausuttu julki tietty käsitys lehdistön ja yleensä median tehtävistä yhteiskunnassa – se mihin kansainvälisesti viitataan käsitteellä lehdistöteoria<sup>4</sup>. Nyt käsillä olevan teoksen lähtökohtana on ollut juuri tällaisia mediaa koskevia norma-

3 Komiteanmietintö 1973: 911, 97.

4 Aiheesta tarkemmin, ks. Nordenstreng 1995. Samassa lähteessä (s. 49) on myös perusteltu sanan ”media” käyttö puhuttaessa yleisesti joukkotiedotusvälineistä.

tiivisia ajattelutapoja selvittävä Suomen Akatemian tutkimushanke (Joukkoviestintä kansalaisyhteiskunnassa: paluu lehdistäteorioihin, 1993–94). Myöhemmin aiheetta rikasti Suomen Akatemian monitieteinen tutkimushanke (Viestintäoikeuden yhteiskunnalliset ja juridiset perusteet, 2005–07), joka osaltaan vakiinnutti viestintäoikeuden asemaa yliopistoissamme.

Tämän teoksen näkökulma on suomalaiskansallinen. Maailmanlaajuiset sananvapaussnäkyvät on jätetty muille foorumeille.<sup>5</sup>

Seuraavat kahdeksan lukua valottavat sananvapautta eri kannoilta, alkaen historiasta ja päätyen tietoverkkomaailman ja demokratian visioihin. Luvut on ryhmitelty kahteen osaan, joista ensimmäinen esittelee sananvapausajattelun historiallista kehitystä kolmella vuosisadalla. Toinen osa tarjoaa valittuja näkökulmia sananvapauteen niin kansalaisyhteiskunnan kuin tiedotusalan ammattilaisten kannalta.

### *Lähteet*

- Komiteanmietintö 1973:91 I ja 148 II. *Viestintäpoliittisen komitean I ja II osamietintö: Lehdistöä ja tietotoimistoja koskevat selvitykset ja ehdotukset*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Komiteanmietintö 1974:18, 42 ja 79. *Viestintäpoliittisen komitean III, IV ja V osamietinnöt*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Nokkala, E. (2012) Peter Forsskål – kansalaisvapauden puolustaja ja hatuttuuden kriitikko. *AURAIKA. Scripta a Societate Porthan edita*, Vol 5, 27–42. Verkossa: <http://ojs.tsv.fi/index.php/Aur/article/view/7462/5804>.
- Nordenstreng, K. (1995) Median tehtävät yhteiskunnassa. Teoksessa E. Sana, (toim.) *Tieto-opista mediapeliin – journalismin tutkimuksen näkökulmia*. Helsinki: WSOY, 47–70.
- Nordenstreng, K. (toim.) (2012) *Kansainvälinen oikeus ja etiikka journalismissa*. Verkko-oppimateriaali [http://www.uta.fi/cmt/opiskelu/opinto-opasjaopetusohjelma/Kansainvalinen%20oikeus%20ja%20etiikka%2010\\_10.pdf](http://www.uta.fi/cmt/opiskelu/opinto-opasjaopetusohjelma/Kansainvalinen%20oikeus%20ja%20etiikka%2010_10.pdf)
- Nordenstreng, K. (2013) Deconstructing libertarian myths about press freedom. Teoksessa U. Carlsson (ed.) *Freedom of Expression Revisited: Citizenship and Journalism in the Digital Era*. Göteborg: Nordicom, 45–59.
- Pietilä, V. (2008) Arkkivaarit: Forsskål, Chydenius, Arwidsson ja Snellman sananvapaus- ja julkisuusksymysten äärellä. *Tiedotustutkimus* 31 (3), 55–72.

5 Ks. esim. Nordenstreng 2012; 2013.

## OSA 1

### OIKEUDELLINEN KEHITYS



# KIRJOITUSVAPAAUS JA VALTIOPÄIVÄJULKISUUS: VUODEN 1766 PAINOVAPAAUSASETUKSEN TARKASTELUA

*Sami Manninen*

Sananvapauden oikeushistoria on monessa mielessä painovapauden historiaa, joka suomalais-ruotsalaisen menneisyyden osalta on palautettavissa aina vuoden 1766 *kirjoitus- ja painovapausasetuksen* (*förordning angående skrif- of tryckfriheten*)<sup>1</sup> säätämiseen saakka. Säätyvallan ajan (1719–72) loppupuolella annettua asetusta on kirjallisuudessa luonnehdittu säätämisaikojensa nähden vallankumoukselliseksi<sup>2</sup> eikä syyttä.

Englannissa painoviestinnän sisällön ennakkotarkastusjärjestelmä purettiin jo 1695, mutta siellä painovapaudesta ei säädetty parlamenttilailla. Painovapaus (*freedom of the press*) merkitsi ennakkotarkastusmenettelyn puuttumista, mutta näin ymmärretty vapaus oli pikemminkin tosiasiallinen tila kuin oikeudellinen kategoria. Erityinen *painovapauslaki* on mannereurooppalainen instituutio, jonka muotoutumishistoriassa vuoden 1766 painovapausasetuksella on merkittävä paikkansa.

Säätyvallan ajan painovapauskäsityksessä voidaan huomio kiinnittää lähinnä kahteen seikkaan. Ensimmäkin vuoden 1766 asetuksella määriteltiin *kirjoitusvapauden* aineelliset ja muodolliset puitteet

1 Asetusteksti, ks. esim. Kastari 1981, 79–86.

2 Eek 1942, 162.



vahvistamalla kirjoitusvapauden rajat ja ottamalla käyttöön rikosoikeudelliseen rangaistusvastuuseen perustuva painoviestinnän sisällön kontrollijärjestelmä. Toiseksi asetuksella vahvistettiin *julkisuus* valtion organisaatio- ja toimintaperiaatteeksi antamalla yksityiskohdalliset säännökset yleisten asiakirjain julkisuudesta.<sup>3</sup> *Painovapauden* näkökulmasta se merkitsi jokaiselle tunnustettua oikeutta julkaista painettuna valtiopäivä-, oikeudenkäynti- ja muita viranomaisten hallussa olevia asiakirjoja.

Vuoden 1766 asetus on kiinnostava historiallinen dokumentti juuri siksi, että samalla lainsäädäntötoimella yhtäältä sallittiin painokirjoitusten välityksellä käytävä poliittinen *kansalaiskeskustelu* ja toisaalta avattiin lähes kaikki valtiollinen vallankäyttö julkisen keskustelun kohteeksi. Kansalaiskeskustelun ja vallankäytön julkisuuden vuorovaikutussuhteet näkyvät myös asetuksen terminologiassa (*skrif- och tryckfrihet; frihet i pennor och tryck*), jossa kirjoitusvapaus viittaa lähinnä keskustelun vapauteen ja painovapaus taas oikeuteen julkaista paitsi kirjoitusvapauden puitteissa laadittuja käsikirjoituksia myös yleisiä asiakirjoja. Tässä mielessä valtiollisen vallankäytön *julkisuus* kuului säätyvallan ajan Ruotsissa jo painovapauden käsitteeseen. Sekin puoltaa asetuksen luonnehtimista vallankumoukselliseksi.

Asetusta valmisteltiin kaksilla valtiopäivillä 1760-luvulla. Käytännön valmistelutyöstä huolehti vuosien 1760–62 valtiopäivillä ns. suuren erityisdeputaation asettama kirjoitus- ja painovapausvaliokunta ja vuosien 1765–66 valtiopäivillä suuren deputaation ns. kolmas valiokunta, jonka työlle antoi oman panoksensa myös Alavetelin kappalainen *Anders Chydenius* (1729–1803).<sup>4</sup> Asetus hyväksyttiin aatelissäädyn vastustuksesta huolimatta kolmen alimman säädyn äänin. Sitä sovellettiin vuoteen 1774 saakka, jolloin *Kustaa III* antoi kirjoitus- ja painovapauden käyttöä sääntelevän uuden asetuksen.

Vuoden 1766 painovapausasetuksen hyväksyminen oli osoitus uuden keskiluokan tukeen nojautuneiden ns. nuorempien myssyjen poliittisesta voimasta. Heidän keskeisiin vaatimuksiinsa oli 1750- ja

3 Ks. Konstari 1977, 28–33.

4 Ks. tarkemmin esim. Palmén 1880, xc–cxlvii; Kastari 1981, *in toto*, ja Virrankoski 1986, 184–209.

1760-lukujen vaihteesta alkaen kuulunut korvata salassapitoon perustunut hallitsemistapa *avoimella ja julkisella vallankäytöllä*. Myssyjen vaatimusten mukaisesti julkisuus vahvistettiin painovapausasetuksella myös *valtiopäivätyöskentelyä* koskevaksi periaatteenksi. Juuri tätä ratkaisua aateli asetusehdotuksen säätykäsittelyssä vastusti.

*Valtiopäiväjulkisuuden* toteuttaminen merkitsi muutosta paitsi hallitsemistavassa myös valtiosäätyjen asemaa, valtaa ja vastuuta koskevissa käsityksissä, jotka olivat olleet monipolvisessa liikkeessä 1740-luvun alusta lähtien. Nuo käsitykset nousevat nyt meidän kiinnostuksemme kohteiksi siksi, että ne kietoutuivat eri tavoin ajatuksiin julkisesta kansalaiskeskustelusta ja avoimesta valtiopäivätyöskentelystä.

### Salassapito valtiopäiväperiaatteena

Salassapito kuului painovapausasetuksen voimaantuloon saakka valtiopäivätyöskentelyn johtaviin periaatteisiin, vaikka se ei mihinkään yhtenäiseen säännöstöön tai salassapidon tarpeellisuutta perustelemaan ajatusrakennelmaan tukeutunutkaan. Salassapitokäytännöt palvelivat erilaisia päämääriä tai perustuivat salassapitokulttuurin omaan sisäiseen logiikkaan.

Salassapidon suojassa istuneiden valtiopäivien ytimessä työskenteli yksinvallan ajalta periytynyt *salainen valiokunta*, johon kuului 50 edustajaa aatelissäädystä ja 25 edustajaa pappis- ja porvarissäädystä kummastakin. Talonpojat eivät saaneet osallistua salaisen valiokunnan työhön lainkaan. Valiokunta teki päätöksiä sen käsiteltäviin kuuluvissa asioissa kaikkien neljän säädyn nimissä, mutta säätyjen täysistunto- ja kuulematta ja niiltä salassa työskennellen. Salaisen valiokunnan jäsenten oli vannottava valtiopäiväjärjestyksen edellyttämä *yleinen salassapitovalva*, kun muiden valiokuntien eli ns. deputaatioiden jäseniltä vaadittiin salassapitovalva vain silloin, kun säädyn jossakin asiassa erikseen niin määräisivät.

Valtiopäiväjärjestyksen mukaan salaisen valiokunnan oli käsiteltävä lähinnä ulko- ja puolustus- sekä talous- ja rahapolitiikkaan

liittyviä asioita, joiden erityisen luonteen katsottiin edellyttävän salaista valmistelua ja päätöksentekoa. Toisaalta valiokunnan oli käsiteltävä myös säätyjen sille lähettämät muut asiat. Avoimeksi jätetty toimivaltasäännös tarjosi siten mahdollisuuden siirtää asioita säätyjen täysistunnoilta aatelin dominoiman salaisen valiokunnan ratkaistavaksi. Salaisen valiokunnan aseman kaventaminen ja säätyjen pleenumien vallan lisääminen kuuluivat 1760-luvun alussa organisoituneen uuden myssyryhmittymän ohjelmallisiin vaatimuksiin kirjoitus- ja painovapauden ohella.

Valtiopäivätyöskentelyssä noudatettuja salassapitokäytäntöjä vahvisti valtiopäiväedustuksen *virkavaltaisuus*. Porvarissäädystä istui ennen muuta kaupunkien hallintovirkamiehiä. Pappissäädyn valtiopäiväedustajat olivat itse asiassa hekin virkamiehiä, ja valtiopäivien vaikutusvaltaisimmassa säädystä oli edustettuna valtiollisen vallankäytön johtoon 1600-luvun lopulla noussut virka-aateli. Kun salassapitovelvollisuuksien sitomat virkamiehet asettivat virkavelvollisuutensa valtiopäivätehtäviensä edelle, he kykenivät estämään muita valtiopäivämiehiä saamasta asianmukaisia tietoja hallinnon toiminnasta ja vaikeuttamaan näin valtiosäätyjen työtä hallintoa kontrolloivan vallan (*redofordrande makt*) haltijana.

Valtiopäivätyöskentelyn sisäisiin salassapitojärjestelmiin kuului myös säätyjen *täysistuntokeskustelujen* käyminen suljetuin ovin.<sup>5</sup> Kolmen alimman säädyn valtiopäivämiehet vanhoivat erityisen vaitiolovalan. Ritarihuoneessa käydyistä keskusteluistakaan ei ollut tapana antaa ulkopuolisille tietoja, vaikka aatelissääty ei jäseniltään vastaavaa valaa ottanutkaan.

Salassapidon tarkoituksena oli suojata valtiopäiväjärjestyksen valtiopäivämiehille takaamaa *keskusteluvapautta* yhtäältä hallitsijan ja toisaalta muiden säätyjen taholta uhkaavia haitallisia toimia vastaan. Salassapitovala kattoikin vain kussakin säädystä käydyt keskustelut, mutta ei tehtyjä päätöksiä, sillä säätyjen täysistunnot kommunikoivat keskenään päätöspöytäkirjojen välityksellä.

5 Näiltä osin tukeudun seuraavassa Fredrik Lagerrothin II 1934, 159–163 tutkimuksiin.

Valtiosäätyjen keskinäinen kommunikaatio ei edellyttänyt *sääty-päätöksiltä* yleisöjulkisuutta. Vuonna 1731 säädyt kuitenkin määräisivät päätöksensä julkaistaviksi, jotta alamaiset olisivat huhujen sijasta saaneet oikeita tietoja valtiopäivillä käsitellyistä asioista. Julkaisemismääräys merkitsi poikkeusta salassapitokulttuurin läpitunkemaan valtiopäivätyöhön, eikä määräystä ryhdyttykään panemaan aidosti toimeen. Porvarissääty esimerkiksi tahtoi ratkaista jokaisen täysistuntopäätöksen julkaisemista koskevan kysymyksen erikseen. Vuonna 1734 sääty piti päätösluetteloidenkin julkaisemista tarpeettomana, koska se katsoi valtiopäivien päätyttyä julkaistavan ns. valtiopäiväpäätöksen (*riksdagsbeslut*) riittäväksi osoittamaan yleisölle, mitä asioita valtiopäivillä oli käsitelty.

Valtiopäivämiesten vannoma vaitiolovalva vaati heitä pitämään oman säätynsä täysistuntokeskustelut salassa hallitsijalta ja muiden säätyjen valtiopäivämiehiltä, mutta jätti avoimeksi, olivatko he salassapitovelvollisia myös suhteessa omiin *valitsijoihinsa*. Kysymys oli relevantti vain vaaleilla valituissa kolmessa alimmassa säädyssä, joissa kaikissa oli vapauden ajan alkuvuosikymmeninä vallalla se käsitys, ettei salassapitovalva estänyt valtiopäivämiehiä raportoimasta valitsijoilleen säädyssä käydyistä keskusteluista ja valtiopäivämiesten kannanotoista näissä keskusteluissa. Ongelma asettui uusiin yhteyksiin 1740-luvulla, kun *prinsipalaattiriidan* nimellä tunnettu valtiosääntöoikeudellinen kiista nosti yleisemminkin esille *valtiosäätyjen ja valitsevien säätyjen* välistä suhdetta koskettelevat periaatteellisesti tärkeät kysymykset.

### Prinsipalaattiriita: tystnad och lydnad

Prinsipalaattiriita<sup>6</sup> sai alkunsa kesällä 1743, kun Tukholman porvariston kokous päätti pyytää valtiopäivien porvarissäätyä vapauttamaan *Thomas Plomgrenin* hänen valtiopäivämiestehtävästään, jotta hänen tilalleen voitaisiin valita uusi edustaja. Porvarit katsoivat Plomgrenin menettäneen heidän luottamuksensa, koska hän – toisin kuin muut

6 Riidasta tarkemmin ks. Höjer 1938, 49–105; Lagerroth 1915, 340–36, ja Lagerroth I 1934, 151–163.

Tukholman valtiopäiväedustajat – oli kieltäytynyt antamasta heidän kokoukselleen selontekoa kruununperimyksestä käydyistä keskusteluista valtiopäivillä ja noudattamasta porvariston edustajilleen antamia ohjeita tässä asiassa.

Plomgrenin vapauttamista vaatineen ryhmittymän johdossa toimi prinsipalaattiopin keskeiset teesit formuloinut tukholmalainen tukku-kauppias *Christopher Springer*. Hänen mukaansa valtiopäivämiehen suhde valitsijoihinsa oli kolmessa alimmassa säädysssä ymmärrettävä *toimeksiantosuhteeksi*, jossa valitsijat oli käsitettävä päämiehiksi (*principaler, kommittenter*) ja valtiopäivämiehet heidän *valtuutetuikseen* (*fullmägtige*).

Toimeksiantosuhteelle ominaisella tavalla valtuutettujen oli noudatettava päämiestensä antamia ohjeita ja raportoitava päämiehilleen niistä toimenpiteistä, joihin he olivat tehtävänsä täyttämiseksi ryhtyneet. Äärimmäisessä tapauksessa valitsijoilla oli oikeus irtisanoa toimeksiantosuhte tai ainakin pyytää valtuutettuna toimivan valtiopäivämiehen vapauttamista tehtävästään, koska säädyllä itsellään oli hallitusmuodon (1720) nojalla oikeus valita edustajansa valtiopäiville.

Springerin käsityksen mukaan korkein valta kuului *valtakunnan säädylle* (*riksens ständer*), mutta tällöin hän ei – kuten Plomgren – tarkoittanut valtiopäiville kokoontuneita *valtiosäätyjä*, vaan *valitsevia säätyjä* (*väljande ständer*).

Perusajatukseltaan prinsipalaattioppi vastasi valtiopäivämiesten keskuudessa yleisemminkin vallinnutta käsitystä omasta asemastaan, jos jätetään huomiotta opin springeriläisen version radikaaleimmat ajatukset valitsevien säätyjen suvereenisuudesta ja päämiesten oikeudesta toimeksiantosuhteen purkamiseen. Valtiopäivämiehet ymmärsivät edustavansa paitsi säätyään myös omia valitsijoitaan, joiden asioita heidän oli valtiopäiväjärjestyksessä vahvistetun valtakirjakaavankin mukaan valtiopäivillä hoidettava.

Valtiopäivämiehet toivat kolmen vuoden välein kokoontuvien valtiosäätyjen käsiteltäväksi omien valitsijoidensa ns. valitukset. Lisäksi he pitivät yhteyttä kotona oleviin säätyveljiinsä (*hemmavarande medboröder*) myös valtiopäivien istuessa ja muissakin kuin puhtaasti paikal-

lisissa asioissa. Tämä koski etenkin Tukholman edustajia jo pelkästään käytännöllisistä syistä, mutta myös siksi, että valtiopäivämiesten oli kaupungeissa sovellettavan vaaliasetuksen mukaan kokoontuttava aika ajoin neuvottelemaan erityisesti asetettujen valitsijamiesten kanssa paitsi kyseistä kaupunkia koskevista myös muista valtiopäiväasioista. Näissä oloissa moni valtiopäivämies tunsii olevansa sidottu kotona olevien säätyveljiensä kantaan silloin kun sellainen oli tiedossa.

Tukholman porvaristo oli mennyt pidemmälle. Pyytäessään Plomgrenin vapauttamista porvariston kokous oli asettanut kyseenalaiseksi valtiopäivillä istuvan porvarissäädyn ja valtiosäätyjen valtiosääntöisen aseman. Porvarissääty ei suostunut vapauttamaan Plomgrenia tehtävästään eikä antamaan Tukholmalle lupaa ryhtyä valitsemaan uutta edustajaa valtiopäiville. Sen sijaan sääty hyväksyi mietinnön, jossa porvarissäädyn jäsenten vapauttamista koskevien asioiden ratkaisemisen todettiin kuuluvan yksin porvarissäädyn omaan toimivaltaan. Lisäksi sääty päätti, että valtiopäivämies voidaan vapauttaa tehtävästään vain, jos hänet tuomitaan rikoksesta, mutta ei sillä perusteella, että hänen valitsijansa ilmoittavat menettäneensä luottamuksen edustajaansa ja tahtovansa valita uuden valtiopäivämiehen.

Porvarissääty toisin sanoen kielsi säädystä istuvien valtiopäivämiesten olevan päämiestensä valtuutettuja siinä mielessä, että he olisivat pelkästään poliittisilla perusteilla valitsijoidensa erotettavissa. Ajatus valitsijoiden oikeudesta valtuutettunsa erottamiseen oli porvarissäädyn käsityksen mukaan ristiriidassa lain, kohtuuden ja tällaisissa asioissa säädystä noudatetun käytännön kanssa. Valtiopäivämiehen vapauttamista koskeva päätöksenteko kuului valtiopäivillä istuvalle säädylle itselleen, ei valitsijoille.

Prinsipalaattiriita oli asettanut vastakkain paitsi valtiosäädyt ja valitsevat säädyt myös valtiopäivämiesten puhevapauden ja heidän valitsijoidensa oikeuden saada valtiopäivätyöskentelystä tietoja.

1740-luvun kuluessa eri valtioelimet tuomitsivat prinsipalaattio-pin ja tulkitsivat valtiopäiväjärjestyksen edellyttävän salassapitokulttuuria. Kun aatelissääty vastusti painovapausasetuksen hyväksymistä vuosien 1765–66 valtiopäivillä, se katsoi nimenomaan valtiopäivä-

julkisuutta koskevien säännösten olevan ristiriidassa valtiopäiväjärjestyksessä säädetyin salassapitovelvollisuuden kanssa.

Prinsipalaattioppia vastustaneiden mukaan korkein valta kuului valtiopäiville kokoontuneille valtiosäädylle. Niillä oli valta tehdä sekä itseään että valtakuntaa koskevia päätöksiä, kuten kuninkaallisessa kirjeessä (25.4.1744) Tukholman käskynhaltijalle huomautettiin.

Samaan tapaan ajatteli vuosien 1746–47 valtiopäivillä istuneen salaisen väliökunnan asettama toimikunta, joka erotti vallanomaavat säädyt (*maktägande ständer*) valitsevista säädystä viittamaalla muun ohella sääty-käsitteen yhtäältä poliittiseen ja toisaalta sosiaaliseen merkitykseen. Toimikunnan mukaan korkein valta kuului valtiopäiville kokoontuneille (poliittisille) säädylle eikä valitseville (sosiaalisille) säädylle. Muussa tapauksessa jälkimmäisiä ei olisi ollut perusteltua vaatia noudattamaan valtiopäivillä tehtyjä päätöksiä ja säädettyjä lakeja.

Edellä mainitun kuninkaallisen kirjeen mukaan vallanomaavien säätyjen jäseninä istuvat valtiopäivämiehet eivät ainakaan yksinomaisesti *edustaneet valitsijoitaan*, sillä heidän tehtäviinsä ja oikeuksiinsa kuului tehdä paitsi itseään (eli säätyään) myös koko valtakuntaa koskevia päätöksiä. Valtakuntaa ja sen kaikkia säätyjä koskevassa päätöksenteossa valtiopäivämiehet edustivat pikemminkin *korkeinta valtiollista valtaa*. Heitä ei siten voitu velvoittaa seuraamaan pelkästään yhden säädyn tai omien valitsijoidensa erityisiä intressejä.

Valtiopäiväjärjestys takasi valtiopäivämiehille puhe- ja harkintavapauden sekä velvoitti heidät käyttämään tuota vapautta valtakunnan hyväksi. Valitsijoilla ei voinut olla oikeutta antaa valtiopäivämiehille sitovia toimintaohjeita, koska he olivat velvollisia noudattamaan vain perustuslakia ja hallitustapaa sekä kunnioittamaan säätyjen vapautta ja erioikeuksia.

Salaisen valiökunnan asettama toimikunta huomautti sanalla *valtuutettu* (*fulmäktige*) olevan kielessä erilaisia merkityksiä. Valtiollisissa yhteyksissä se merkitsi, että valtuutetuiksi kutsutuille oli annettu kaikki valta (*full makt*). Valitsevien säätyjen tehtävänä oli vain valita ja nimittää ne henkilöt, joille valitsijat korkeimman vallan käytön kulloinkin uskoivat.

Valtiopäiväpäätöksessä vuodelta 1747 säädyt lopulta tuomitsivat prinsipalaattiopin valtakunnan perustuslakien ja hallitustavan vastaiseksi. Päätöksen mukaan valtiopäivämiehet eivät olleet selontekovelvollisia eivätkä vastuussa kotona oleville säätyveljilleen toimistaan valtiopäivillä. Säädyt kuitenkin katsoivat hallitustavan yhtäältä myöntävän ilmaisuvapauden ja oikeuden keskustella asioista niin kauan kuin ne olivat vielä harkittavina, mutta vaativan toisaalta ehdotonta kuuliaisuutta (*tystnad*) jo tehdyille päätöksille ja alistumista (*lydnad*) niihin.

Prinsipalaattiriidan ratkaisu toi tullessaan uusia jännitteitä. Valtiosäätyjen ja valitsevien säätyjen erottamiseen liittyi yritys kykeä valtiolliset ja yhteiskunnalliset säädyt toisiinsa *ilmaisuvapauden* avulla, joka lisäksi näytti viittaavan säätyrajat ylittävään ja niistä riippumattomaan kansalaiskeskusteluun. Valtiopäiväpäätös tosin jätti epäselväksi, millaista ilmaisu- ja keskusteluvapautta siinä oikeastaan tarkoitettiin.

Päätöksessä saatettiin ensinnäkin viitata pelkästään *valitsijoiden* ja heidänä *edustajiensa* välisiin *suljettuihin keskusteluihin*. Tällöin valitsijoille olisi tunnustettu oikeus lausua käsityksensä valtiopäivillä käsiteltävistä asioista, mutta samalla olisi tehty selväksi, etteivät korkeinta valtaa käyttävät valtiopäivämiehet edustaneet pelkästään omia valitsijoitaan ja etteivät he näin ollen olleet valitsijoille selontekovelvollisia eivätkä sidottuja noudattamaan kotona olevien säätyveljien antamia toimintaohjeita.

Toisaalta ilmaisuvapaudella voitiin viitata *avoimeen ja julkiseen kansalaiskeskusteluun*, johon valtiopäivämiesten ja heidän valitsijoidensa lisäksi saisivat osallistua kaikki muutkin kansalaiset. Prinsipalaattioppia vastaan esitetyt huomautukset asettuivat itse asiassa puoltamaan tällaista tulkintaa: jos valtiopäivämiesten ei ajateltu edustavan pelkästään valitsijoitaan vaan pikemmin valtiovaltaa yleensä, miksi poliittinen keskustelu olisi ollut rajoitettava valtiopäivämiesten ja heidän valitsijoidensa välillä käytäväksi? Valitsijoiden valtiolliseksi tehtäväksi oli osoitettu ainoastaan valtiopäivämiesten nimittäminen, ja tällaisen nimityksen jälkeen jokainen valtiopäivämies olisi samoin oikeusvaikutuksin saattanut ryhtyä keskustelemaan minkä tahansa kansalaisryhmän kanssa. Tällaiset keskustelut olisivat sitoneet valtio-



päivämiestä yhtä vähän kuin keskustelut hänen oman valitsijakuntansa kanssa.

Valtiopäiväpäätöksessä julkilausuttu ajatus *ilmaisuvapaudesta* oli korkeimman vallan taholta esitettyä uusi ja sopi salassapitoon tukeutuneen hallitustavan perusratkaisuihin yhtä huonosti kuin päätöksessä tuomittu prinsipalaattioppi. Valtiollisista asioista käytävä avoin ja julkinen kansalaiskeskustelu olisi edellyttänyt yhtäältä kirjoitusvapautta ja toisaalta valtiopäivätyöskentelyn julkisuutta, mutta tällaisia ratkaisuja ei vuonna 1747 tehty. Prinsipalaattiriita johti päinvastoin vaatimuksiin valtiopäivätyöskentelyn ehdottomasta salassapidosta, jota erityisesti pappismies *Birger Frondin* suositteli vuonna 1747 ilmestyneessä teoksessaan *Riksdagsmannarätt*.

Yleisöllä ei voinut olla oikeutta saada tietoja valtiopäivillä käydyistä keskusteluista, jos valtiopäivämiehet eivät olleet selontekovelvollisia edes omille valitsijoilleen. *Kirjoitusvapautta* pyrittiin 1740-luvun lopulla kyllä laajentamaan, mutta valtiopäiväpäätöksessä tehtyä erottelua ratkaisua odottavien ja jo ratkaistujen asioiden välillä ei ollut käytännössä mahdollista tehdä. Keskusteluun harkittavaksi otettavista asioista liittyy käytännössä aina jo tehtyjen ratkaisujen ja päätösten arvostelua, ja sen julkinen esittäminen oli vuoden 1747 valtiopäiväpäätöksellä nimenomaan kielletty.

Ilmaisuvapauden sijasta prinsipalaattiriidan jälkeistä kirjoitusvapauspoliitikkaa ohjasikin lopulta vain kuuliaista alistumista vaatinut *tystnad och lydnad* -periaate.

## Alistumisesta vastarintaan ja vastarinnasta painovapauteen

Poliittisten ja sosiaalisten säätyjen väliltä prinsipalaattiriidan yhteydessä katkaistua siltaa ryhdyttiin 1750-luvun puolivälissä rakentamaan uudelleen yhtä hyvin käytännön kuin valtioteoreettisen ajattelunkin tasolla.

*Aadolf Fredrikin* (1751–71) noustua valtaistuimelle ja aloitettua systemaattiset hallitsijanvallan laajentamiskyrimykset siirtyi valtio-

sääntöoikeudellinen keskustelu prinsipalaattiriidan teemoista ylimpien valtioelinten toimivalta- ja vastuusuhteiden erittelyyn. Tässä keskustelussa kaikki osapuolet katsoivat parhaaksi kääntyä valitsevien säätyjen ja viime kädessä yleisön puoleen saadakseen omille käsityksilleen kansalaisten kannatuksen.

Hattuneuvoston tuella alkoi helmikuussa 1755 ilmestyä Ruotsin ensimmäinen poliittinen aikakausjulkaisu *En Ärlig Svensk*. Se propagoi vapaan hallitustavan perusteita. Säädytkin ryhtyivät vuosien 1755–56 valtiopäivillä panemaan toimeen 1731 antamaansa määräystä ryhtymällä julkaisemaan valtiosääntökeskustelun yhteydessä syntyneitä valtiopäiväasiakirjoja torjuakseen niitä käsityksiä, joita hallitsija ja hovipuolue olivat yleisön keskuuteen levittäneet. Lopulta säädyt perustivat *Riksdagstidningar*-nimisen uutislehden valtiopäiväasiakirjojen julkaisukanavaksi.

Esivallan ympärille vuonna 1747 vaadittu hiljaisuus alkoi vähitellen murtua – ja esivallan omin toimenpitein.

Valtioteoreettisessa ajattelussa 1740-luvun lopun käsityksistä irtautui juuri *En Ärlig Svensk*. Lehden perusajatuksen mukaan valtanomaavien valtiosäätyjenkin vallalla oli rajansa. Nuo rajat oli kirjattu valtakunnan fundamentaalilakeihin ja niiden kunnioittaminen merkitsi, ettei valtiosäädillä ollut valtaa muuttaa säätyjen vapauteen perustunutta hallitustapaa.

Vapaan hallitustavan viimekätiseksi turvaksi *En Ärlig Svensk* asetti *kansan vastarintaoikeuden* (*sveamannarätt*). Siinä tapauksessa, että valtiosäädyt päättäisivät fundamentaalilakien vastaisesti luovuttaa pois vapauden ja ryhtyisivät vahvistamaan hallitsijan valtaa säätyjen kustannuksella, eivät päätökseen osalliset enää toimisi heille annettujen valtuuksien puitteissa. Lehden mukaan heitä ei enää voitaisi pitää valtiopäivämiehinä vaan yksityisinä henkilöinä, valtakunnan vihollisina ja valtiopetokseen syyllistyneinä rikollisina. Siksi kotona olevilla säädillä olisi oikeus valita valtiopäiville uudet edustajansa. *Tysnad och lydnad*-vaatimuksesta ei näyttänyt olevan jäljellä enää mitään.

*En Ärlig Svensk* toi vapaan kansan uudeksi valtiolliseksi entiteetiksi, joka ei käyttänyt valtaa välittömästi – kuten valtiosäädyt – eikä

edes nimittänyt korkeimman vallan kulloisiakin haltijoita – kuten valitsevat säädyt – vaan kontrolloi sitä, että valtiovaltaa käytettiin fundamentaalilakien ja vapaan hallitustavan puitteissa. Kontrollitehtävän menestyksellinen täyttäminen taas edellytti, että kansalaiset tunsivat vapaan hallitustavan perusteet ja tiesivät, milloin säätyjen vapaus oli uhattuna.

Vapaalla kansalla tuli siis olla käytettävissään oikeat tiedot valtiosäännöstä ja kansalaisten oikeuksista, ja se tapa, jolla tuota tietoa jaettiin kansalaisille, edellytti painovapautta – ellei kaikille, niin ainakin *En Ärlig Swenskin* kaltaisille oikean valtiosääntötiedon haltijoille.

Kansan vastarintaoikeuteen kytketty painovapaus merkitsi 1750-luvun hattujen ajattelussa lähinnä kansalaisten oikeutta tietoon, tosin vain vastarintaharkinnan kannalta olennaiseen valtiosääntöä ja valtiopäivätyöskentelyä koskeviin tietoihin. Painovapaudella ei sen sijaan viitattu avoimeen ja julkiseen kansalaiskeskusteluun – osittain siksi, että vastarintaan perustuva vallankäytön kontrolli ei itse ollut keskustelemaa vallankäyttöä, ja osittain sen vuoksi, ettei vapaan valtiosäännön perusteita ymmärretty keskustelun vaan tiedon kohteiksi. Vastarintaoikeuteen ja oikeisiin tietoihin tukeutunut painovapauden perustelu viittasi kuitenkin valtiollisen vallankäytön julkisuuteen ja tarjosi siten nuoremmille myssyille hyvän lähtökohdan oman painovapausajattelunsa kehittelylle.

Nuorempien myssyjen johtavaksi teoreetikoksi 1750 ja 1760-lukujen vaihteessa noussut *Anders Nordencrantz* (1697–1772) kiinnittyi vuonna 1759 ilmestyneessä pääteoksessaan *En Wördsam Föreställning etc.* hattujen ideoihin ainakin kahdessa tärkeässä suhteessa. Ensinnäkin hän näki *En Ärlig Swenskin* tapaan kansalaisissa valtiollista vallankäyttöä kontrolloivan voiman. Lisäksi kirjoitus- ja painovapaus merkitsi Nordencrantzillekin ennen muuta tietoa ja tutkimusta, tosin toisista syistä kuin *En Ärlig Swenskille*.<sup>7</sup>

Nordencrantzin mukaan oikeusjärjestys oli muotoutunut ihmisten irrationaalien tahdon ja yksityisten erillisintressien ohjaukses-

7 Nordencrantzin ajattelusta yleisemmin ks. esim. Eek 1943, 190–196, Brolin 1953, 361–376; Konstari 1977, 25–27; Lagerroth 1915, 513–542; Virrankoski 1986, 95–103, 186–188; Öberg 1970, 62–84 ja Manninen 1987, 107–153.

sa ristiriitaisten lakien kaaokseksi, joka oli purettava ja järjestettävä rationaalilta perustalta uudelleen. Kirjoitus- ja painovapaus merkitsi Nordencrantzille kansakunnan järjen vapauttamista virkamieskunnan intressejä palvelevan salassapidon ja sensuurin kahleista, jotta tutkimustyö voisi tuottaa tietoa positiivisen oikeuden sisäisistä ristiriitaisuuksista ja jotta kansakunta voisi järkensä avulla saavuttaa tietoa luonnonoikeuden määräyksistä.

Nordencrantzin ajattelussa kansakunnan järkeä edustivat *tutkijat ja valtiopäivämiehet*. Heidän tuli painovapauden turvin laatia luonnonoikeuden määräyksiin perustuva, yhteistä hyvää ja kansan parasta tavoitteleva lainsäädäntösuunnitelma valtiosäätyjen toimeenpantavaksi.

Nordencrantz vaati salassapitojärjestelmien purkamista ja *julkisuutta* kaikkeen valtiollisen vallan käyttöön. Ensinnäkin siksi, että valtiopäivämiehillä ja tutkijoilla piti tehtäviensä suorittamiseksi olla pääsy kaikkeen valtiollisesti ja yhteiskunnallisesti relevanttiin tietoon. Toiseksi sen vuoksi, että kaiken vallankäytön tuli olla *julkisen kontrollin* alaista, sillä vallan käyttäjät olivat ihmisille ominaisella tavalla taipuvaisia alistumaan irrationaalien tahtonsa ohjattaviksi. Vallan väärinkäyttö oli julkisen kontrollin avulla estettävissä, mutta se edellytti julkisuutta yhtä hyvin oikeudelliselta kritiikiltä kuin yhteistä hyvää tavoittelevalta lainsäädäntösuunnitelmaltakin. Valtiosäätyjen taas oli työskenneltävä avoimesti, jotta kansalaiset voisivat valvoa julkisiin tutkimuksiin perustuvan lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanoa.

Nordencrantz ei hänkään viitannut kirjoitus- ja painovapaudella kansalaiskeskusteluun. Hänen ajattelussaan positiivisella oikeudella oli luonnonoikeudellinen legitimaatioperusta eikä se kaivannut kansalaiskeskustelua järjellä saavutettavan tutkimustiedon rinnalle.

Säätyvallan ajan ruotsalaiseen painovapausajatteluun toi merkittävän lisän Uppsalan yliopiston talousopin dosentti *Peter Forsskål* (1732–63), joka vuonna 1759 julkaistussa ja heti takavarikoidussa pamfletissaan *Tänkar om borgerliga friheten* piti kirjoitusvapautta nimenomaan kansalaisten oikeutena.<sup>8</sup>

8 Forsskålin ajattelusta ks. Matinollin 1960 ja Steinbyn 1970 tutkimusten lisäksi esim. seuraavia esityksiä: Konstari 1977, 27–28; Sarje 1985, 76–79; Virrankoski 1986, 186; Manninen 1987, 154–168 ja Patoluoto 1989, 32–36.

Forsskål vaati Nordencrantzin tavoin salassapitojärjestelmien purkamista, koska yleisön (*Publicum, Publique*) julkinen kontrolli oli hänenkin mukaansa keino estää valtiollisen vallan väärinkäyttö. Forsskålin mukaan kansalaiset tarvitsivat tietoja valtioelinten toiminnasta kuitenkin myös siksi, että he voisivat lausua asioista oman mielipiteensä, antaa neuvoja asioiden ratkaisemiseksi ja näin myötävaikuttaa yhteiskuntansa menestykseen.

Forsskål vaati kansalaisille rajoittamatonta kirjoitusvapautta. Salassapitojärjestelmien mahdollistama vallan väärinkäyttö ei nimittäin enää olisi mahdollista, jos jokaisella olisi oikeus arvostella tehtyjä ratkaisuja julkisissa kirjoituksissa. Kirjoitusvapauden vallitessa kansalaiset eivät purkaisi tyytymättömyyttään väkivaltaan, vaan esittäisivät julkisesti vaatimuksia epäkohtien korjaamiseksi. Vallankäyttäjät puolestaan voisivat joko ryhtyä vaatimusten edellyttämiin toimiin tai pyrkiä julkiseen keskusteluun osallistumalla osoittamaan tyytymättömien erehtyneen. Kaiken kaikkiaan julkisessa keskustelussa tiivistyvä totuus voisi kirjoitusvapauden vallitessa asettua Forsskålin mukaan ohjaamaan valtiollisen vallan käyttöä. Näin Forsskål kietoi valtiopäivä- ja kansalaiskeskustelun kirjoitusvapauden ja julkisuuden periaatteiden avulla toisiinsa ja antoi kansalaisille paitsi vallankäyttöä kontrolloivia myös valtiolliseen päätöksentekoon myötävaikuttavia poliittisia tehtäviä.

Prinsipalaattiriitaa 1740-luvulla hallinnut keskustelu valtiosäätyjen ja valitsevien säätyjen suhteesta oli runsaan kymmenen vuoden kuluessa muuntunut keskusteluksi kansan ja kansalaisten – yleisön – valtiollisista oikeuksista. Vuonna 1747 esitetty vaatimus kansalaisten hiljaisesta alistumisesta vaihtui ensin kansan vastarintaoikeuteen tukeutuvaksi vallaksi suojella vapaata valtiosääntöä (*En Ärlig Svensk*), muuntui sitten luonnonoikeuden määrittämän oikeuspolitiikan kontrollivallaksi (Nordencrantz), ja kasvoi lopulta julkisuuden ja kirjoitusvapauden periaatteisiin kytketyksi kansalaisten oikeudeksi myötävaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon (Forsskål).

Vuoden 1766 painovapausasetuksen hyväksyminen merkitsi näiden ajatusten konkretisoimista laiksi.

Valtiopäiväjulkisuuden järjestävällä asetuksen säännöksellä (11 §) *jokaiselle* vahvistettiin oikeus laatia ja julkaista yhtä hyvin menneitten kuin tulevienkin valtiopäivien työskentelyä koskevia *selostuksia* (*riksdagsrelationer*). Vain ulkoasiainvallan alaan kuuluvia ja salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja ei saanut julkaista valtiopäiväkertomusten yhteydessä. Hallitsija veloitettiin huolehtimaan siitä, että valtiopäivien työskentelystä raportoivat kertomukset julkaistaan hyvissä ajoin ennen seuraavien valtiopäivien alkamista, jotta jokaisella olisi mahdollisuus olla selvillä valtakunnan tilasta ja kaikki voisivat omilla huomautuksillaan ja ehdotuksillaan myötävaikuttaa yhteiseksi hyväksi tehtäviin päätöksiin.

Kaikille tunnustettiin oikeus julkaista *valtiopäivämiesten* laatimia muistioita (*memorialer*) ja heidän säädyissä käyttämiään muita keskustelupuheenvuoroja (*dictamina ad protocollum*). *Valiokuntien* mietintöjä (*deputationernes betänkande*) sekä pöytäkirjoja ja päätöksiä (*protocoller och voteringar*) sai niin ikään julkaista. Valiokunta-asiakirjat olivat julkaistavissa heti, kun valiokunnan mietintö oli annettu säätyjen täysistuntojen käsiteltäväksi. Asetus vahvisti jokaiselle oikeuden julkaista painettuna kaikkien *säätyjen* pöytäkirjoja ja päätöksiä (*alla ständens protocoller och voteringar*). Näiltä osin julkaisu-oikeus ulotettiin kattamaan myös kaikki salaisesta valiokunnasta säätyjen käsiteltäväksi tulevat asiat sekä hallitsijan antamat armolliset esitykset, mikäli ne eivät sisältäneet mitään salassa pidettävää.

Valtiopäiväasiakirjojen julkaisemisoikeutta perusteltiin yhtäältä hallitustavalla, joka vaati päätöksiä tehtäväksi laillisessa järjestyksessä, ja toisaalta sillä, että kaikki kansalaiset voisivat olla vakuuttuneita edustajiensa rehellisestä toiminnasta valtiopäivillä.

Valtiopäivätyöskentelyn julkisuutta järjestävän säännösten perusteluista voi lukea paitsi tuon ajan valtiosääntökeskusteluissa esitettyjä käsityksiä myös nykyaikaiselle edustukselliselle demokratialle tyypillisiä ajatuksia.

Asetus piti valtiopäivämiehiä kaikkien kansalaisten edustajina ainakin siinä mielessä, että he olivat toimistaan julkisuuden välittämässä *poliittisessa tai moraalisessa vastuussa kaikille kansalaisille* eivätkä

ainoastaan omille valitsijoilleen. Toisaalta asetuksessa korostettiin hallitustavan ja valtiopäivillä noudatettavan laillisen päätöksenteokjärjestyksen merkitystä tavalla, joka kertoi pyrkimyksestä alistaa valtiosäätyjen päätöksenteko julkisen *kansalaiskontrollin* kohteeksi myös erityisessä *valtiosääntöoikeudellisessa* mielessä.

Asetus antoi kansalaisille muitakin kuin vallankäyttöä kontrolloivia tehtäviä, kun se luki kansalaisten valtiosääntöisiin oikeuksiin vapauden *osallistua ja myötävaikuttaa* omine huomautuksineen ja ehdotuksineen siihen keskusteluun, jossa etsittiin yhteistä hyvää valtiosäätyjen päätöksenteon pohjaksi.

Kirjoitus- ja painovapausasetuksella saatettiin julkisesti käytävä valtiopäiväkeskustelu vuorovaikutussuhteeseen kirjoitusvapauden suojaaman, yhtä lailla julkisen kansalaiskeskustelun kanssa.

### Kirjoitusvapauden rajat

Painovapausasetuksella vahvistettiin kirjoitusvapaus painokirjoitusten sisältöä sääntelevien aineellisten määräysten periaatteelliseksi lähtökohdaksi samalla kun tuolle vapaudelle asetettiin joitakin poikkeuksiksi ymmärrettyjä rajoituksia: *exceptionerne ifrån tryckfrihet*, kuten asetusta vuosien 1765–66 valtiopäivillä valmistellut valiokunta asian ilmaisi.<sup>9</sup>

Kirjoitusvapauden rajoituksilla (1–3 §) suojeltiin ensinnäkin valtakunnassa tunnustettua uskontoa kieltämällä julkaisemasta Jumalaa pilkkaavia ja evankelista uskoa vastaan sotivia kirjoituksia. Lisäksi niillä suojeltiin valtiojärjestyksen perusteita kieltämällä valtakunnan perustuslakien arvostelu. Asetus kielsi myös herjaamasta tai loukkamasta valtakunnan ylimpiä valtioelimiä, hallintovirkamiehiä, vieraiden valtioiden hallitsijoita ja hallituksia sekä yksityisiä kansalaisia. Ja vielä rajoituksilla suojeltiin hyviä tapoja kieltämällä ilmeisten paheiden edistäminen painokirjoituksissa.

Vapauden pääsääntöön perustunut kirjoitusvapausratkaisu oli periaatteellisesti tärkeä, vaikka kirjoitusvapaudelle asetetut aineelliset

9 Tredje Utskotts ptk. 22.11.1765, 365–366.

rajoitukset olivatkin johdettavissa aikaisemmista painokirjoitusten sisältöä säännelleistä määräyksistä. Pyrkimys suojella valtakunnassa tunnustettua uskontoa, valtiojärjestyksen perusteita, julkisen vallan haltijoita, yksityisiä kansalaisia ja hyviä tapoja ei nimittäin ollut uusi. Samoja päämääriä oli tavoiteltu jo vuonna 1655 annetulla plakaatilla, jolla yleisen lain kunnianloukkaussäännökset oli ulotettu koskemaan myös painokirjoituksia ja jolla oli kielletty kaikkien loukkaaviksi luonnehdittujen kirjoitusten julkaiseminen. Plakaatin perustelujen mukaan painokirjoitusten oli usein havaittu olevan paitsi sellaisinaan tuomittavia myös Jumalan korkeutta sekä valtakunnan ja muiden valtioiden hallitusten arvoa häpeämättömästi loukkaavia.<sup>10</sup>

Jälkikäteisiin sanktioihin tukeutuneen plakaatin merkitys painokirjoitusten sisältöä sääntelevänä määräyksenä kuitenkin väheni 1600-luvun lopulla samassa tahdissa kuin ennakkotarkastusjärjestelmän teho eräiden organisatoristen uudistusten myötä kasvoi. Yksinvallan aikana luotu järjestelmä kattoi yleisen, kirkollisen ja yliopistollisen ennakkotarkastusmekanismin, jotka kaikki saivat vähäisin muutoksin jatkaa toimintaansa vuoden 1719 jälkeenkin.

Yleisestä ennakkotarkastuksesta huolehti kansliakollegion alaisuudessa toiminut erityinen viranomainen, *ensor librorum*. Sen tehtävistä ja toimivallasta oli säädetty tarkemmin sensuuriasetuksessa (1684), sensorin ohjeissa (1688) ja kansliajärjestyksessä (1720).<sup>11</sup>

Kirkollisesta ja yliopistollisesta ennakkotarkastusmenettelystä oli annettu määräyksiä sensuuriasetuksella sekä Uppsalan akatemialle vahvistetuilla konstituutioilla (1655),<sup>12</sup> joita sovellettiin myös Turun akatemiassa. Näiden lisäksi ennakkotarkastusviranomaisten noudatettavaksi annettiin hallinnollisessa järjestyksessä monia tarkempia ohjeita, käskyjä ja määräyksiä. 1700-luvun kuluessa painokirjoitusten sisältöä sääntelevästä normistosta muotoutuikin ennakkotarkastus-

10 Kongls. May.tz. Placat och Förbudh, Angående Pasquiller och Smädeskriffter 21.4.1655 on julkaistu mm. teoksessa Klemming & Nordin 1883, 283–284.

11 Sensuuriasetus (1684) ja censor librorumin ohjeet (1688) löytyvät teoksesta Klemming & Nordin 1883, 285–291. Kansliajärjestyksen (1720) taas on julkaissut Styffe 1856, 389–408.

12 Yliopistokonstituutiot (1655) on ruotsinkielisenä käännöksenä julkaissut Schybergsson 1918, 168–243.



viranomaisille osoitettujen hallinnollisten määräysten hajanainen kokoelma.

Sensuurimääräykset olivat paitsi monilukuisia myös epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Sensuuriasetuksen mukaan ennakkotarkastusviranomaisten oli huolehdittava siitä, ettei painokirjoituksissa julkaistu mitään tarpeetonta, vahingollista tai loukkaavaa. Kansliajärjestys edellytti censor librorumin toimivan niin, ettei valtakuntaan leviäisi uskonnollisia harhaoppeja sisältäviä kirjoja ja ettei kotimaassa julkaistaisi mitään sopimatonta tai säädytöntä. Yliopistoviranomaiset oli konstituutioilla määrätty muun ohella huolehtimaan siitä, etteivät yliopistokirjakaupat myyneet opiskelijoille ja muulle yleisölle kirjoja, ”som innehåller några händelser mot Gud och den kristna religionen eller något försmädligt mot människor eller det som i någon måtto kan vara närvarande riksens stat till men och förfång”.

Tulkinnanvarainen säännöstö jätti kirjoitusten julkaisemista koskevien ratkaisujen tekemisen asiallisesti ennakkotarkastusviranomaisten vapaaseen harkintaan ja teki mahdolliseksi yhtä hyvin ankaran kuin vapaamielisenkin tarkastuspolitiikan. Säätyvallan ajan alkuvuosikymmeninä noudatettua kontrollikäytäntöä voidaan sanoa ankaraksi. Käytäntö muuttui sallivammaksi 1740-luvun lopulla.

Liberaali käänne oli ainakin osittain uuden sensorin *Niklas von Oelreichin* ansiota. Hän toimi censor librorumin tehtävässä vuodesta 1746 painovapausasetuksen voimaantuloon saakka. Hän sai vapaamielisestä tarkastuspolitiikastaan tunnustuksen kirjoitusvapauden laajentamista vaatineilta aikalaisiltaan. Samasta syystä von Oelreich joutui vaikeuksiin kansliakollegion kanssa. Muodollisesti collegio oli painatusluvat myöntävä viranomainen ja censor librorum collegion päätöksiä valmisteleva esittelijä, joka sai itsenäisesti vain evätä painatuslupan, mutta ei myöntää sitä. Käytännössä sensoreilla ja varsinkin von Oelreichilla oli tapana myöntää käsikirjoituksille painatuslupia alistamatta ratkaisujaan kansliakollegion vahvistettavaksi.

Uuden sensorin lisäksi kontrollikäytännön liberalisoinnin taustalla vaikuttivat muutkin tekijät. Prinsipalaattioipin tuomitsevassa valtiopäiväpäätöksessä säädyt olivat katsoneet, että ilmaisivapaus kuului

osaksi onnellista hallitustapaa ja että keskustelu harkittavana olevista ja ratkaisuaan vielä odottavista asioista oli sallittua. Pian valtiopäiväpäätöksen antamisen jälkeen neuvosto arvostelikin kansliakollegiolle osoittamassaan kuninkaallisessa kirjeessä (9.2.1748) valtakunnassa noudatettua kontrollikäytäntöä, jonka mukaisesti ”hyödyllisiä keksintöjä, huomioita ja tietoja usein pidätellään, ellei täysin tukahduteta, asettamalla monet vastuuseen ja syytteeseen tapauksissa, joissa nämä tässä tai tuossa asiassa toisivat päivänvaloon tavanomaisesta poikkeavia, vaikkakin sinänsä viattomia ajatuksia”.<sup>13</sup>

Kontrollikäytännön muuttamiseksi kirjeessä määriteltiin kirjoitusvapauden alue osoittamalla sellaiset aiheet tai teemat, joita koskettavat kirjoitukset tulisi asianmukaisessa ennakkotarkastusmenettelyssä sallia julkaistavaksi. Prinsipalaattiriita mielessään neuvosto huomautti, ettei painokirjoituksissa saisi asettaa kyseenalaiseksi valtakunnan perustuslakeja eikä kuninkaan, hallituksen tai valtiosäätyjen valtaa. Muuten neuvosto piti erilaisten mielipiteiden julkaisemista hyödyllisenä. Kirjeen mukaan ainakin taloudellisia kysymyksiä käsittelevien kirjoitusten kontrollia tuli liberalisoida: ”såsom hvad finance -verket, hushåldning, handel, åkerbruk, samt andre handteringar och inrättningar angår”.

Yleisten määräysten tasolla ilmaisu- ja kirjoitusvapautta korostanut vaihe jäi lyhyeksi. Kun valtionaloutta ja elinkeinoelämää käsittelevissä painokirjoituksissa suhtauduttiin kriittisesti hattuhallituksen harjoittamaan talouspolitiikkaan, katsoi kansliakollegio tarpeelliseksi antaa kirjoitusvapautta rajoittavan määräyksen (8.2.1750). Sillä collegio sulki hallituksen toimeenpantavana olevien säädösten tutkimisen ja arvostelun kokonaan kirjoitusvapauden ulkopuolelle.

Siinä missä kirjoitusvapauden laajentamisyritelmä vuonna 1748 oli johdonmukaisessa suhteessa valtiopäiväpäätöksen ilmaisuvapautta koskeneeseen osaan, noudatti kansliakollegion antama rajoitusmääräys saman päätöksen *tystnad* och *lydnad* -vaatimusta. Hallituksen toimeenpantavana olevat asetukset olivat jo tehtyjä ratkaisuja, ja niiden noudattamiseen alamaisten oli kuuliaisesti alistuttava.

---

13 Kirjeen on julkaissut Rosenblad 1824, 15–17.

Valtiopäiväpäättöksen sisäiset ristiriitaisuudet kertautuivat näin painokirjoitusten sisällön sääntelyssä. Lisäksi kirjoitusvapauden laajentamisyritys näytti johtavan uusiin tulkintaongelmiin. Nyt oli epäselvää, millaisessa suhteessa ennakkotarkastusta koskevat yleiset säännökset olivat niihin erityisiin määräyksiin, jotka sisältyi yhtäältä kirjoitusvapauden aluetta määrittävään kuninkaalliseen kirjeeseen ja toisaalta tuota vapautta rajoittavaan kansliakollegion päätökseen.

Merkitsikö kirjoitusvapaus sitä, etteivät ennakkotarkastusviranomaiset saaneet estää kuninkaallisessa kirjeessä mainittuja teemoja käsittelevien kirjoitusten julkaisemista, vaikka he pitäisivätkin niitä hyödyttäminä, vahingollisina tai sopimattomina? Ja merkitsikö kirjoitusvapautta rajoittanut kansliakollegion määräys ehdotonta kieltoa antaa julkaisulupia kirjoituksille, joissa vähänkään sivuttaisiin valtiontalouden ja elinkeinoelämän alueella voimassa olevia säädöksiä? Ainakin jälkimmäiseen kysymykseen lienee vastattava myöntävästi.

Pulmallisuudestaan huolimatta 1740- ja 1750-lukujen vaihteen sääntely-yritykset olivat useammassakin suhteessa merkityksellisiä myöhemmälle kirjoitusvapauskeskustelulle. Ensinnäkin ne viittasivat ajatuksiin lähtökohtaisesta kirjoitusvapaudesta ja sen rajoituksista, vaikka osoittivatkin ajattelun tässä suhteessa olevan vielä jäsentymätöntä. Toiseksi kirjoitusvapauden aluetta yritettiin määritellä temaattisesti eli luettelemalla sellaisia aiheita tai teemoja, joita käsitteleviin kirjoituksiin tuli ennakkotarkastuksessa suhtautua muita vapaamielisemmin. Kolmanneksi kirjoitusvapauden alueen temaattista määrittely-yritystä seurasi tapa rajoittaa kirjoitusvapautta ehdottomilla kirjoituskielloilla.

Kansliakollegion 1750 määräämä rajoitus ei jäänyt ainoaksi tystnad och lydnad -vaatimuksen konkretisoinniksi: Neuvosto kielsi salaisen valiokunnan pyynnöstä antamallaan kuninkaallisella kirjeellä (29.7.1752) kaikkien säätyprivilegioita käsittelevien kirjoitusten julkaisemisen<sup>14</sup> ja vuosikymmenen lopulla neuvosto antoi kansliakollegion ehdotuksesta määräyksen (15.8.1759), joka kielsi julkaisemasta perustuslakeja ja hallitustapaa koskettelevia kirjoituksia.<sup>15</sup>

14 Ks. Danielson-Kalmari 1932, 284 ja Malmström IV1899, 82.

15 Ks. Rosenblad 1824, 41–43 ja Rydin 1859, 143.

Kirjoitusvapauden alueen sijasta täsmentyikin kirjoituskiellon alue. Kielletyistä aiheista ja teemoista ei saanut julkaista kirjoituksia lainkaan. Tätä taustaa vasten 1750- ja 1760-lukujen kirjoitusvapauskeskustelu näyttäytyy yhtäältä ehdottomien kirjoituskieltojen kritiikkinä ja toisaalta irtautumisena temaattisesta kirjoitusvapauskäsityksestä.

Teemoja ja aiheita luetteleva kirjoitusvapauskäsitys tarjosi ensi vaiheessa mallin, jonka puitteissa vaatimukset kirjoitusvapaudesta ja valtiollisen vallankäytön julkisuudesta olivat luontevasti liitettävissä toisiinsa. Ajatus kulki siihen tapaan, että julkaistuista asiakirjoista täytyi saada keskustella eli niiden sisällön siis täytyi kuulua kirjoitusvapauden piiriin. Esimerkiksi *En Ärlig Svensk* perusteli oikeuttaan kirjoittaa vapaasta valtiosäännöstä sillä, että perustuslait oli painettu ja julkaistu.<sup>16</sup> Anders Nordencrantz edusti samaa ajattelua. Hänen laaja ja yksityiskohtainen julkisuusohjelmansa oli samalla temaattisesti määritelty kirjoitusvapaushjelma, jossa hän luetteli kirjoitusvapauden piiriin siirrettäviä asioita, aiheita ja teemoja.

Peter Forsskål sen sijaan hylkäsi temaattisen kirjoitusvapauskäsityksen. Hän esitti teesin rajoittamattomasta kirjoitusvapaudesta, jonka mukaan vain selvästi säädyttömien, Jumalaa pilkkaavien, hallitusta ja yksityisiä kansalaisia loukkaavien sekä ilmeisiin paheisiin kehottavien kirjoitusten julkaiseminen oli estettävä.

Forsskålin teesi voidaan ymmärtää vaatimukseksi kirjoitusvapaudesta, jolloin mitään aihetta tai teemaa ei sinänsä suljettaisi keskustelun ulkopuolelle. Forsskål hyväksyi sellaiset kirjoitusvapauden rajoitukset, jotka yleisyydessään koskisivat kaikkia kirjoituksia, käsittelivätpä ne sitten mitä aihetta tai teemaa hyvänsä. Tässä mielessä Forsskålin teesi viittasi yhtä hyvin vuotta 1748 edeltäneeseen sääntelyperinteeseen kuin ennakoivat vuosien 1765–66 valtiopäivillä työskennelleen kolmannen valiokunnan käsitystä kirjoitusvapaudelle asetettavista rajoituksista.

Painovapausasetuksella kirjoitusvapaus lopulta vahvistettiin oikeusjärjestyksen periaatteelliseksi lähtökohdaksi julistamalla kaikkien muiden paitsi asetuksessa nimenomaisesti kiellettyjen ajatusten, väitteiden tai mielipiteiden julkaisemisen olevan sallittua.

16 Ks. *En Ärlig Svensk* esim. 87–88 ja 100–101.

Varmemmaksi vakuudeksi asetuksessa tehtiin selväksi, ettei uudella kirjoitusvapauden periaatteella rajoituksineenkaan ollut mitään tekemistä vuonna 1748 omaksutun temaattisen kirjoitusvapauskäsit-  
tyksen eikä sitä seuranneiden kirjoituskieltojen kanssa. Pesäeroa de-  
monstroitiin huomauttamalla kirjoitusvapauden periaatteen koskevan  
kaikkia aiheita, olipa kysymyksessä teologia, siveysoppi, historia tai  
mikä tahansa tiede, yksityinen tai julkinen talous, viranomaisten toi-  
menpiteet, elinkeinoelämä, kauppa tai mikä aihe tahansa, joka saattaisi  
olla yleisölle hyödyksi ja sivistykseksi. Kirjoitusvapauden periaatteen  
julistettiin kattavan myös valtakunnan suhteet ulkovaltoihin sekä  
koskevan kaikkia säädettyjä ja tulevaisuudessa säädettäviä lakeja ja  
asetuksia. Tystnad och lydnad -vaatimuksen kausi oli tässäkin mielessä  
julistettu päättyneeksi.

### Kirjoitusvapauden kontrollijärjestelmä

Painovapausasetuksella lakkautettiin censor librorumin virka ja  
riistettiin kansliakollegiolta painatuslupatoimivalta. Näin purettiin  
ennakkotarkastusmekanismi, joka oli ollut painokirjoitusten sisällön  
yleinen valvontajärjestelmä.

Ratkaisu oli nykyisen painovapauskäsit-  
tyksen näkökulmasta lähes  
käsitteellinen välttämättömyys. Vapauden periaatteellinen lähtökohta  
on nimittäin ristiriidassa lupajärjestelmälle tyypillisen perusajatuksen  
kanssa, jonka mukaan kaikki toiminta on lähtökohtaisesti kiellettyä  
ja vain poikkeustapauksissa sallittua – luvallista.

1700-luvun ruotsalainen yhteiskunta oli kuitenkin eriarvoisten  
säätöjen, merkantilistisen sääntelyn ja erilaisten privilegioiden ja lupien  
yhteiskunta, jossa liberalistiset vapauskäsit-  
tykset olivat vasta muotou-  
tumassa. Käsikirjoitukselle myönnetty painatuslupa oli vain yksi lupa  
muiden joukossa. Luvan myöntämistä edeltänyt tarkastus taas oli  
luonteva osa sellaisen järjestelmän kokonaisuutta, jossa painotoimen  
ja kirjakaupan harjoittaminen oli privilegio ja jossa kirjankustantajille

myönnettiin yksinoikeuksia taloudellisesti kannattavimpien painotuotteiden julkaisemiseen.

Näissä oloissa kirjoitus- ja painovapaus olivat korostetun aineellisia käsitteitä, joilla viitattiin lähinnä käsikirjoitusten ja asiakirjojen painamisen luvallisuuteen, ei niinkään ennakkovalvonnan puuttumiseen. Havaitsimme edellä, että painokirjoitusten sisältöä säännelleissä hallinnollisissa määräyksissä puhuttiin 1740-luvun lopulta lähtien luontevasti ”kirjoitusvapaudesta” ja sen ”rajoituksista”, vaikka määrällä ohjattiinkin ennakkotarkastusviranomaisten päätöksentekoa. Olennaista oli, että käsikirjoituksen sai julkaista, ei se, että kirjoituksen sai julkaista ilman ennakkotarkastusta.

Painovapausasetuksellakaan ei purettu kaikkia painoviestinnän ennakkovalvontamekanismeja. Siitä huolimatta säädös oli asetus ”kirjoitus- ja painovapaudesta”. Asetuksella lakkautettiin ennakkosensuuri painokirjoitusten sisällön yleisenä valvontajärjestelmänä, mutta kaiken kattavaa ennakkoesteiden kieltä ei julistettu. Asetuksella ei puututtu paino- ja kirjakauppatoimen lupa- ja privilegiojärjestelmiin. Kansliakollegion oli yhdessä kirkollisten viranomaisten kanssa vastedeskin valvottava ulkomailta maahan tuotavaa kirjallisuutta. Asetuksella vahvistettiin kirkollisten viranomaisten toimivalta tarkastaa ennakolta kaikki maassa painettavaksi tarkoitetut teologiaa käsittelevät kirjoitukset, ja yliopistoviranomaiset saivat akatemioiden konstituutioiden nojalla jatkaa yliopistokirjapainoissa painettavien kirjoitusten ennakkotarkastusta kuten aikaisemminkin.

Painovapausasetuksen säätämistä edeltäneessä keskustelussa pääasiallisen kritiikin kohteena eivät olleet ennakkovalvontajärjestelmät sinänsä eikä varsinkaan von Oelreichin noudattama liberaali kontrollikäytäntö vaan yhtäältä tulkinnanvarainen normisto ja toisaalta kansliakollegio, joka tulkitsi 1748 määriteltyä kirjoitusvapauden alaa ja laajuutta jatkuvasti ahtaammaksi kuin censor librorum. Kansliakollegioon kohdistettu arvostelu suuntautui viime kädessä ylipään toimeenpanovaltaan ja neuvostoon, joka yhtäältä oli vastuussa kirjoitusvapautta rajoittavan normiston epämääräisyydestä ja jolla

toisaalta oli erityisen läheinen suhde tuota normistoa soveltavaan kansliakollegioon. Kontrollijärjestelmän kriitikoiden pääasiallisena tavoitteena oli irrottaa painokirjoitusten sisällön välitön valvonta ylimmän toimeenpanovallan – neuvoston ja kansliakollegion – alaisuudesta. Monen keskusteluun osallistuneen mielestä tuo tavoite oli saavutettavissa ennakkotarkastus- ja lupajärjestelmä säilyttämälläkin.

Anders Nordencrantz tahtoi korvata ennakkotarkastusta ohjaavat epämääräiset säännökset valtiosäätyjen hyväksymällä selkeällä lailla ja siirtää sensorin viran toimeenpanovallan valvonnasta suoraan valtiosäätyjen alaisuuteen.<sup>17</sup>

Sama ajatus ohjasi vuosien 1760–62 valtiopäivillä istunutta painovapausvaliokuntaa, jonka mukaan nimenomaan säätyjen tuli antaa censor librorumille uudet ohjeet ja määritellä selkeästi sensorin velvollisuudet ja vastuu.<sup>18</sup> Valiokunnan työ tuotti tuloksia vasta seuraavilla valtiopäivillä, mutta niiden kokoontuessa monet muutkin tekivät jo ehdotuksia sensuurin uudelleen organisoinniseksi.

Anders Chydenius pohti vuosien 1765–66 valtiopäiville laatimassaan muistiossa<sup>19</sup> kenelle sensuuri olisi uskottava – yhdelle virkamiehelle, kirjoittajille itselleen, tiedemiehille vai kirjanpainajille – ja päätyi taloudellisen kilpailun hyvistä vaikutuksista johtamilaan argumenteilla puoltamaan painokirjoitusten sisällön valvonnan uskomista kirjanpainajille. Chydenius ehdotti, että kirjanpainajien ennakkotarkastusvelvollisuus toteutettaisiin asettamalla heidät rikosoikeudelliseen rangaistusvastuuseen painamiensa kirjoitusten sisällöstä yhdessä kirjoittajan kanssa. Ajatusta ei seurattu vuonna 1766. Painovapausasetuksen mukaan kirjanpainaja vapautui vastuusta, jos hän kykeni osoittamaan kirjoituksen kirjoittajan. Kustaa III sen sijaan otti idean käyttöön, kun hän vuonna 1774 järjesteli painoviestinnän valvontamekanismia.

*Gustaf Cederström* ehdotti omassa muistiossaan censor librorumin muuntamista eräänlaiseksi juridis-kirjalliseksi neuvonantajaksi, jonka tehtävänä olisi vain neuvoa kirjoittajia ja kehottaa heitä tekemään sen-

17 Nordencrantz 1759, 667.

18 Ks. Palmén 1880, c.

19 Muistion on julkaissut Palmén 1880, cvii–cxi.

sorin tarpeelliseksi katsomia muutoksia käsikirjoituksiin, jos kirjoittajat olisivat vaarassa ylittää kirjoitusvapaudelle asetettavia rajoituksia. Kirjoittajan itsensä asiaksi olisi kuitenkin jäänyt ratkaista, noudattaisiko hän sensorin antamia ohjeita vai ei. Painokirjoituksen sisällöstä olisi Cederströmin ehdotuksen mukaan vastannut aina yksin kirjoittaja.

Valvontajärjestelmiä koskevissa ehdotuksissa erityinen ennakotarkastusviranomaisen muuntui vähitellen tarpeettomaksi koristeeksi varsinkin kun yksimielisyyden kirjoitusvapaudelle asetettavista aineellisista rajoituksista näytti olevan helposti saavutettavissa. Ja tarpeettomaksi censor librorumin virka lopulta julistettiin. Kun ns. kolmannen valiokunnan ehdotukset kirjoitusvapauden rajoituksiksi olivat tulleet suuressa deputaatiossa hyväksytyiksi vuosien 1765–66 valtiopäivillä, ehdotti valiokunta sensorin viran lakkauttamista hyödyttömänä, tarpeettomana ja vahingollisena.<sup>20</sup>

Valiokunnan käsityksen mukaan ne päämäärät, joita sensorin viran perustamisella oli aikoinaan tavoiteltu, voitiin saavuttaa muilla, kansalaisten oikeudet paremmin huomioon ottavilla keinoilla. Lisäksi sensuurin uskomista yhden henkilön käsiin oli pidettävä vahingollisena yhteiskunnassa, jossa oli erilaisia mielipiteitä ja puolueita ja jossa sensori saattoi edustaa vain omia mielipiteitään tai päätyä suosimaan yhden puolueen tarkoituspieriä palvelevia kirjoituksia.<sup>21</sup>

Valiokunta tahtoi vapautua sensorinvirastosta ja kansliakollegion painolupatoimivallasta siirtämällä kirjoitusvapauseräjoitusten viimekätisen tulkintavallan yleisille tuomioistuimille, joiden ratkaisutoiminnassa kansalaiset saivat nauttia kaikista prosessioikeudellisista menettelymuodoista. Sen sijaan valiokunta ei ollut valmis hylkäämään kaikkia ennakkoehteitä. Sen oma ehdotus kansalaisten oikeudet paremmin huomioon ottavaksi painokirjoitusten sisällön yleiseksi valvontajärjestelmäksi näet sisälsi ennakkovalvontatoimien mahdollisuuden.

Ehdotuksen mukaan poliittisia ja teologisia kirjoituksia ei olisi saanut julkaista ennen kuin kuukausi oli kulunut painotuotteen viimeisen arkin painamisesta. Kuukauden julkaisukaranteenin lisäksi

20 Ks. Palmén 1880, cxlii.

21 Ks. Palmén 1880, cxxxix–cxli, joka on julkaissut kolmannen valiokunnan loppumietinnön.



ehdotettuun valvontajärjestelmään kuului pakkokappalesäännöstö, jonka mukaan kirjanpainajien oli toimitettava tietty määrä painotuotteen kappaleita kansliakollegiolle. Kolmanneksi ehdotus sisälsi ns. *actio popularis* -järjestelmän. Se merkitsi jokaisen kansalaisen oikeutta nostaa painokanne minkä tahansa asetuksessa määritellyn kirjoitusvapauserikoksen perusteella. Neljänneksi valiokunta ehdotti tuomioistuimille velvollisuutta määrätä painokirjoitus takavarikoitavaksi heti haasteen antamisen jälkeen.<sup>22</sup>

Valiokunta oli onnistunut rakentamaan mekanismin, jonka avulla näytti olevan mahdollista estää ennakolta ainakin poliittisia ja teologisia aiheita käsittelevien painotuotteiden julkaiseminen. Kansliakollegio ei olisi enää saanut päättää painatuslupan myöntämisestä, mutta julkaisukaranteenin aikana se olisi voinut nostaa tai nostattaa syytteen, jonka perusteella tuomioistuimen olisi ollut määrättävä painotuote takavarikoitavaksi heti, ts. ennen sen julkaisemista. Tällaisessa järjestelmässä painokanteen hylkäämistä olisi asiallisesti voinut pitää tuomioistuimen painotuotteelle myöntämänä julkaisulupana.

Valiokunnan ehdottamaa kuukauden julkaisukaranteenia ei deputaatiokäsittelyssä hyväksytty, ei myöskään takavarikkoautomaattia, mutta pakkokappale- ja *actio popularis* -järjestelmät löysivät tiensä painovapausasetuksen säännöksiin.

Hyväksyessään painovapausasetuksen säädetyt vapauttivat painokirjoituksissa käytävän kansalaiskeskustelun kansliakollegion ja censor librorumin valvonnasta. Tämä toteutettiin organisoimalla rikosoikeudelliseen rangaistusvastuuseen perustuva painokirjoitusten sisällön valvontajärjestelmä, jossa kirjoittaja oli yksin vastuussa kirjoituksistaan ja jossa yleiset tuomioistuimet olivat kirjoitusvapaudelle asetettuja rajoituksia viime kädessä tulkitsevia viranomaisia.

## Kirjoitus- ja painovapauden perustuslainsuoja

Painoviestinnän sisällön kontrollivallan lisäksi ylimmältä toimeenpanovallalta riistettiin vuonna 1766 valta antaa kirjoitus- ja paino-

22 Ks. Manninen 1987, 231–239.

vapautta rajoittavia säädöksiä hallinnollisessa järjestyksessä. Painovapausasetus itse oli valtiosäätyjen myötävaikutuksella säädetty laki eikä hallinnollinen säädös. Lisäksi asetuksessa viitotetulle kirjoitus- ja painovapaudelle oli annettu peruuttamattoman perustuslain mukaan tuoma suoja. Tämän vuoksi asetusta on myöhemmin pidetty perustuslakina. Toisaalta on huomautettu, ettei asetus varsinaisesti julistanut itseään perustuslaiksi<sup>23</sup> eikä siinä mainittu kirjoitus- ja painovapautta niiden valtiosääntöperiaatteiden joukossa, joita asetuksella annetun kirjoitusvapausrajoituksen mukaan ei saanut kyseenalaistaa.

Asetuksen tai sillä vahvistettujen kirjoitus- ja painovapauden periaatteiden perustuslain luonteisuutta koskeva kysymys on hankala vastattavaksi. Perustuslakia koskevat käsitykset olivat painovapausasetusta säädettäessä muutostilassa.<sup>24</sup> Säätyjen vuosien 1765–66 valtiopäivillä tekemän päätöksen mukaan ehdotukset perustuslakien selittämiseksi, lisäämiseksi tai parantamiseksi oli käsiteltävä kaksilla valtiopäivillä ja hyväksyttävä jälkimmäisillä valtiopäivillä kaikkien neljän säädyn yhtäpitävällä päätöksellä. Epäselväksi kuitenkin jäi, oliko päätös tarkoitettu koskemaan myös painovapausasetuksen mahdollisia muutoksia, mutta jos oli, ei asetuksella vahvistettuja kirjoitus- ja painovapauden periaatteita olisi saanut lainkaan muuttaa, vaan ainoastaan selittää, lisätä ja parantaa mainituissa kvalifioidussa säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakeihin verrattavaa pysyvyyttä kirjoitus- ja painovapaudelle joka tapauksessa haettiin. Asetusta vuosien 1765–66 valtiopäivillä valmistellut kolmas valiokunta tavoitteli ennen muuta sitä, ettei kirjoitusvapauden rajoituksia laajennettaisi tulkinnallisilla vääristelyillä ja että kirjoitusvapauden muuttaminen ja kumoaminen olisi yhtä kiellettyä kuin itse perustuslain.<sup>25</sup>

Kirjoitusvapauden lisäksi asetukseen tulivat säännökset valtiopäivätyöskentelyn julkisuudesta, vaikka aatelissääty tästä syystä vastustikin asetuksen hyväksymistä. Äänestyslausunnossaan aateli piti kyseenalaisena sitäkin, että kirjoitus- ja painovapausasetuksen kaltaiselle taloudellisen lainsäädännön alaan kuuluvalla ja muutoksille alttiille

23 Eek 1942, 167.

24 Ks. Jyräki 1989, 69–72.

25 Ks. Paimen 1880, cxiii.

säädökselle annettaisiin sellainen pysyvyys, joka säädyn mukaan kuului yksin perustuslaeille.

Kirjoitus- ja painovapauden pysyvyyden kannalta oli olennaista, ettei hallitsija (ts. neuvosto) käyttäisi valtaansa antaa valtiopäivien väliaikoina voimassa olevia ns. provisorisia säädöksiä kirjoitus- ja painovapauden rajoittamiseksi. Siksi asetuksessa selitettiin, ettei kukaan eivätkä varsinkaan viranomaiset saa vähimmässäkään määrin vääristellä tai rajoittaa asetuksella annettuja säännöksiä ja ettei hallitsija itse tulisi antamaan kirjoitus- ja painovapauden rajoittamiseen tähtäviä määräyksiä.

Asetuksella ts. kiellettiin siinä viitotetun kirjoitus- ja painovapauden rajoittaminen hallinnollisessa järjestyksessä, jotta – kuten asetuksen sanamuoto kuuluu – kirjoitus- ja painovapaudella olisi peruuttamattoman perustuslain tuottama suoja. Selvää siis on, että asetuksella riistettiin ylimmältä toimeenpanovallalta kompetenssi antaa kirjoitus- ja painovapautta rajoittavia määräyksiä, mutta epäsälväksi jäi, tavoiteltiinko kirjoitus- ja painovapaudelle suojaa myös valtiosäätyjen hyväksymiä lakeja vastaan.

Pysyvyyden tavoittelu koitui paradoksaalisesti asetuksen kohtaloksi, sillä Kustaa III:lla ei ollut vaikeuksia julistaa painovapausasetuksen tulleen uuden hallitusmuodon (1772) nojalla kumotuksi yhdessä kaikkien muiden, vuoden 1680 jälkeen säädettyjen perustuslakien kanssa. Kun painovapausasetusta sovellettiin vielä hallitusmuodon (1772) voimaantulon jälkeenkin, Kustaa III saneli neuvoston pöytäkirjaan (26.4.1774) nimenomaisen lausuman.<sup>26</sup>

Samana päivänä kuningas antoi uuden painovapausasetuksen (*förnyade förordning och påbud angående skrif- och tryckfriheten*) ilman valtiosäätyjen myötävaikutusta. Näin hallitsija oli siirtänyt kirjoitus- ja painovapauden sääntelyvallan takaisin itselleen.

---

26 Lausuman on julkaissut Klemming & Nordin 1883, 316–317. Yleisemmin ks. Boberg 1951, 25–33.

## *Lähteet*

- Boberg, S. (1951) *Gustav III och tryckfriheten 1774–1787*. Göteborg.
- Brolin, P-E. 1953. Hattar och mössor i borgarståndet 1760–1766. Uppsala.
- Brusewitz, A. (1916) Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar. Stockholm.
- Danielson-Kalmari, J. R. (1932) *Suomen valtio- ja yhteiskuntaelämää 18:nnella ja 19:nnella vuosisadalla*. Piirteitä vapaudenajalta. Toinen osa. Yhteiskunnallisia virtauksia. Porvoo.
- Eek, H. (1942) *Om tryckfrihetea*. Uppsala.
- Eek, H. (1943) 1766 års tryckfrihetsförordning, dess tillkomst och betydelse i rättsutvecklingen. *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 1943, 185–222.
- En Ärlig Svensk. (1755) Stockholm.
- Forsskål, P. (1759) *Tänkar om borgerliga friheten*. Stockholm. (Pamfletin on faksimile-laitoksena julkaissut Steinby 1970, sivujen 58–59 välissä. Pamfletti löytyy myös *Tiede & Edistys* -lehden numerosta 1/1989, 27–31. Lyhentämättömän suomenkielisen käännöksen on julkaissut Danielson-Kalmari 1932, 355–362. Uusi täydellinen käännös on Ere Nokkalan artikkelissa ”Peter Forsskål – kansalaisvapauden puolustaja ja hattuvallan kriitikko” julkaisussa *Auraca* 2012, 27–42; verkossa <https://ojs.tsv.fi/index.php/Aur/article/view/17462/5804>)
- Frondin, B. (1747) *Riksdagsmannarätt*. Til dess Grund och Beskaffenhet förestäld. Stockholm.
- Höjer, T. (1938) Christopher Springer och principalatsfrågan vid 1742–43 års riksdag. Teoksessa *Ahnlund N.* (utg.) *Studier och handlingar rörande Stockholms historia. I*. Uppsala, 47–105.
- Höpkens skrifter. (1893) *Riksrådet grefve Anders Johan Höpkens skrifter*. Utg. af Carl Silfverstolpe. Senare bandet. Stockholm.
- Jyränki, A. (1989) *Lakien laki*. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki.
- Kastari, P-L. (1981) *Antti Chydenius ja painovapauden aate*. Tampereen yliopisto. Tiedotusopin laitos. Sarja B. 5/1981. Tampere.
- Klemming, G. E. & Nordin, J. G. (1883) *Svensk Boktryckeri-historia 1483–1883*. Med inledande allmän öfversigt. Stockholm.
- Konstari, T. (1977) *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa*. Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Vammala.
- Lagerroth, F. 1915. *Frihetstidens författning*. En studie i den svenska konstitutionalismens historia. Stockholm.
- Lagerroth, F. (1934) Frihetstidens maktägarande ständer. I–II. Teoksessa *Sve-riges Riksdag*. Förra avdelningen. Riksdagens historia intill 1865. Femte bandet (I), Sjätte bandet (II). Stockholm.

- Malmström, C. G. (1899) *Sveriges politiska historia från konung Karl XII:s död tili statshvälfnngen 1772*. Andra upplagan, delvis omarbetad. IV. Stockholm.
- Manninen, S. (1987) Painovapaus ja julkisuus. Näkökulmia 1750- ja 1760-lukujen vaihteen ruotsalaiseen painovapausajatteluun. Julkaisematon OTK -tutkielma. Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Matinolli, E. (1960) Petter Forsskål. *Luova ihminen 1700-luvun Pohjolasta*. Turku.
- Modée, R. G. (1749) *Utdrag utur alla (– –) utkomne publique handlingar, placater, förordningar, resolutioner och publicationer (etc)*. III. Stockholm.
- Modée, R. G. (1774) *Utdrag utur alla (– –) utkomne publique handlingar, placater, förordningar, resolutioner och publicationer (etc)*. VIII. Stockholm.
- Nordencrantz, A. (1759) *Til Riksens höglofl*. Ständer församlade wid Riksdagen år 1760. En Wördsam Föreställning uti Et Omständeligt Swar på de Oförgripeliga Påminnelser (etc). Stockholm.
- Paimen, E. G. (1880) *Politiska skrifter af Anders Chydenius*. Med en historisk inledning. Helsingfors.
- Patoluoto, I (1989) Forsskålin ajattelun tausta ja luonne. *Tiede & Edistys* 1/1989, 32–36.
- Rosenblad, B. (1824) *Några Ord om Publicitetens Uppkomst och öden I Sverige, i synnerhet emellan 1719 och 1772; jemte En Blick på detta Tidehvarf*. Stockholm.
- Rydin, H. L. (1859) *Om Yttrandefrihet och Tryckfrihet*. Försök til belysning af Svenska Press-Lagstiftningen. Uppsala.
- Särje, K. (1985) *Anders Chydeniuksen liberaali ajattelu ja sen lähteitä*. Chydenius-Instituutti. Tutkimuksia 15. Kokkola.
- Schybergsson, C. M. (1918) 1655 års universitetskonstitutione. Teoksessa *Årskrift utgifven av Åbo Akademi*. II. Åbo, 168–243.
- Steinby, T. (1970) *Peter Forsskål och Tankar om Borgerliga Friheten*. Helsingfors.
- Styffe, C. G. (1856) *Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finland*. Stockholm.
- Virrankoski, P. (1986) *Anders Chydenius*. Demokraattinen poliitikko valituksen vuosisadalta. Juva.
- Öberg, A. (1970) *De yngre mössorna och deras utländska bundsförvanter 1765–1769*. Med särskilt hänsyn till de kommersiella och politiska förbindelserna med Storbritannien, Danmark och Preussen. Uppsala.

# SANANVAPAAUS SÄÄTY-YHTEISKUNNASSA: KAMPPAILU SENSUURIA VASTAAN AUTONOMIAN AIKANA (1809–1905)

*Pirkko Leino-Kaukiainen*

## Kansa kontrollissa

Suomalainen yhteiskunta oli autonomian kauden alussa yleensä tiukasti hallitsijan, virkamiehistön ja kirkon kontrollissa. Valtiokoneisto oli keskittynyt hallitsijaa edustaneen kenraalikuvernöörin ja ylimmän virkamiehistön käsiin, koska valtiopäiviä ei kutsuttu koolle. Säätyjärjestelmä ja kirkko määräisivät yksityisen ihmisen paikan kokonaisuudessa, joka rakentui hierarkkiselle pohjalle. Tähän yhteiskunnalliseen järjestelmään kuului myös autoritaarinen käsitys julkisuudesta. Koska ihmisten toiminta nähtiin yhteisökeskeisenä ja valtiokoneiston uskottiin edustavan yhteistä hyvää, sen toimenpiteitä ei ollut sopivaa arvostella. Myös sen harjoittamaa mielipiteidenvalvontaa pidettiin yhteisön sisällä oikeutettuna. Sensuuri oli autoritaariselle hallitukselle tärkeä ase taistelussa valtakunnan sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta muutosvoimia vastaan.<sup>1</sup>

Kansalaisten kirjalliset taidot olivat vielä vaatimattomia ja suomenkielinen kirjallisuus sekä lehdistö kehittymättömiä. Maallisen lukemisen tarvekin oli vähäinen, sillä yleensä sellaista pidettiin juma-

---

<sup>1</sup> Tommila 1989, 61.

lattomana ajan hukkana. On arvioitu, että luku- ja kirjoitustaitoisia oli 1830-luvulla ainoastaan 5 % maaseudun miespuolisesta väestöstä. Jos aktiivisen lukemisen kriteerinä käytetään sekä luku- että kirjoitustaitoa, vielä vuoden 1880 väestölaskenta osoitti, että funktionaalinen lukutaito oli vain runsaalla 12 % yli 10-vuotiaista suomalaisista. Tämän jälkeen koululaitoksen vaikutukset alkoivat näkyä nopeasti, ja niinpä 1900-luvun taitteessa 40 % yli 15-vuotiaista osasi sekä lukea että kirjoittaa.<sup>2</sup>

Sananvapauden kannalta tästä seurasi se, että sanomisen ja kannanottojen tarve oli 1800-luvun alussa vähäinen. Se rajoittui vain suppeaan sivistyneistöön, joka tosin oli jo saanut tartunnan oireita ulkomailta: Ranskan vallankumouksen ja Amerikan ihmisoikeuksien julistusten ihanteet olivat kulkeutuneet Suomeenkin. Venäjän dekabristikapina 1825 oli hyvin tunnettu, ja myös tietoja Keski-Euroopan levottomuuksista kantautui Itämeren yli. Sanavapautta koskevat säännökset olivat hajanaisia, eikä niiden sisällöstä ollut selkeää kuvaa edes sivistyneistöllä. Kuitenkin 1700-luvun perintönä katsottiin, että oikeus esittää julkisesti mielipiteitä oli valistusta ja totuutta edistävä asia. Siten voitiin myös kansan tarpeet saattaa hallituksen tietoon, mutta toisaalta kavahtettiin ”järjenvastaisten ja puolueellisten ajatusten” levittämistä vapauden varjolla.<sup>3</sup>

Turun Akatemian piirissä tiedostettiin 1820-luvulta lähtien risiiriä vallitsevien olojen ja hallituksen tavoitteiden sekä alamaisten kasvavien tarpeiden välillä. Tämä sai dosentti *A.I. Arvidssonin* kokeilemaan, missä suomalaisen sanavapauden rajapyykit sijaitsivat. Hän perusti käsityksensä valistusajan luonnonoikeudelliseen ajatteluun ja katsoi, että kaikilla tuli olla oikeus lausua julki ajatuksensa ”laista ja oikeudesta, valtiotaloudesta tai kaupasta, sodasta, rauhasta tai aseiden käytöstä”. *Åbo Morgonblad*in julkaisijana 1820–1821 hän esitti myös, että valtion kehitys vaati lainsäädännön uudistumista, joka puolestaan edellytti julkista, sensuurista vapaata mielipiteidenvaihtoa. Sananvapaus oli Venäjän suuntaan vaiteliaisuuteen pyrkineessä Suo-

2 Tommila 1986, 179–180; Leino-Kaukiainen 2007, 426–434.

3 Nurmio 1934, 103–109; Tommila 1988, 57, 83, 89–90.

men suuriruhtinaskunnassa kuitenkin niin vähäistä, että Arvidsson erotettiin mielipiteidensä takia yliopistosta 1823 ja hän sai lähteä Ruotsiin etsimään uutta tulevaisuutta.<sup>4</sup>

Kun Suomi liitettiin Venäjään 1809, sananvapautta koskeva lainsäädäntö periytyi Ruotsin vallan kaudelta. Yleisesti katsottiin, että voimassa olivat *Kustaa III:n asetus vuodelta 1774* ja hänen jälkeensä valtaan tulleen holhoojahallituksen antama ns. *Reuterholmin painovapausasetus vuodelta 1792* kaikkine lisäyksineen. Vaikka viimeksi mainitulla kumottiin Kustaa III:n määräämät sananvapautta koskevat rajoitukset, tuota vapauden kautta kesti ainoastaan puoli vuotta, kunnes palattiin jälleen sensuuriin ja lehtien privilegiopakkoon. Esimerkiksi Ranskan vallankumouskauden tapahtumia kiellettiin käsittelemästä julkisesti. Kustaa III:n ajalta säilyi käsitys siitä, että sananvapauden valvonta kuului yksin hallitsijan valtapiiriin ja hän saattoi antaa sitä koskevia asetuksia. Myös kirkko ja yliopisto käyttivät edelleen niille jo vanhastaan kuulunutta oikeutta valvoa julkisuutta omassa piirissään.

Sananvapauden sääntely sai pian vaikutteita ennakkosensuurin hallitsemasta venäläisestä järjestelmästä. Tavoitteena oli kontrolloida ja johtaa yleisön mielipiteitä niin, että ne olisivat sopu- soinnussa valtiollisten olojen ja hallituksen tarkoituksien kanssa. Siksi lehtien julkaisijoilta vaadittiin näitä tavoitteita tukevia ominaisuuksia. Keisarikunnassa annettiin 1828 uusi sensuuristatuutti, jonka pohjalta syntyi myös Suomen sensuuriasetus.

*Vuoden 1829 sensuuriasetukseen* sisältyi ajatus täydellisestä ja keskitetystä julkisen sanan sekä tieteellisten ja taiteellisten tuotteiden ennakkovalvonnasta. Siitä vastasi sensuuriylihallituksen johtama hallinnonhaara. Itse määräykset eivät olleet kovin yksityiskohtaisia tai tiukkoja, vaan ne jättivät runsaasti tulkinnanvaraa. Henki oli sellainen, että sensoreiden tuli aina epäselvissä tapauksissa tulkita kirjoittelua asetuksen vastaisesta näkökulmasta. Kun määräyksiä sovellettiin ankarasti, niiden avulla saatiin sanavapaus tiukasti kahleisiin. Myös ulkomaisen kirjallisuuden tuonti oli rajoitettua ja sensuurin alaista.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Castrén 1951, 220–245; Tommila 1988, 91–94.

<sup>5</sup> Nurmio 1934, 326–333; Tommila 1988, 46, 85, 102–104; Hakapää 2008, 186–204.



Kun sensuuri tiukkeni, vaatimukset kirjoittelun vapaudesta lisääntyivät. Suurempia kahnauksia ei 1830-luvulla tapahtunut, mutta seuraavalla vuosikymmenellä *J. V. Snellman* ryhtyi pohtimaan sananvapauden merkitystä. Hän omaksui Euroopassa 1840-luvulla yleistyneen porvarillis-liberalistisen julkisuusperiaatteen, jonka mukaan lehdistön tuli olla hallitusvallasta riippumaton mielipidefoorumi. Englantilaisen *John Stuart Millin* ajatuksiin pohjanneet liberaalit katsoivat, että yksityiselle kansalaiselle tuli antaa mahdollisuus muodostaa käsityksensä yhteiskunnasta vapaan, hallituksesta riippumattoman lehdistön avulla. Vaikka Snellman ei liberaaleihin kuulunutkaan, myös hän katsoi julkisen keskustelun kuuluvan yhteiskunnalliseen toimintaan ja piti polemiikkia sen oleellisena osana. Tällaisten vaatimusten edellytys oli taata yksilölle mahdollisuus lausua julki mielipiteitään.

Oliko Snellman siis suomalaisen sanavapauden airut? Hän oli sitä vain osittain, sillä hänen käsityksensä vapausoikeuksista heijasti aikakauden ajattelutapaa. Oikeudet eivät olleet lähtökohtaisesti rajattomia, vaan valtiolla tuli olla mahdollisuus suojautua niiden väärinkäytöltä eli valtiollisen järjestelmän vaarantamiselta. Toisaalta kansalaisten oikeusturva vaati suojaa hallinnollista mielivaltaa vastaan, mikä johti ajatukseen siitä, että kontrolli tuli järjestää oikeuslaitoksen kautta. Myös kansan sivistystaso oli Snellmanille este sananvapauden tiellä. Hänen käsityksen mukaan yleistä mielipidettä edusti ”valistunut kansanosä”, jolle tuli taata oikeus mielipiteiden ilmaisuun. Niin kauan kuin kansa eli alhaisella sivistystasolla, sillä ei ollut keinoja osallistua tasapuoliseen, julkiseen keskusteluun. Siksi hänen mielestään olikin välttämätöntä panostaa kansansivistyksen kohottamiseen. Vain koulutuksen avulla luotiin edellytykset sananvapauden laajentamiselle yhteiskunnassa ja yhä uusien ryhmien osallistumiselle kansalaistoimintaan.<sup>6</sup>

Snellmanin ajatukset lähtivät leviämään hänen 1844 perustamansa *Saiman* palstoilla, mutta ne olivat liikaa venäläiselle byrokratialle. Kenraalikuvernööri *A. Mensikov* tukahdutti lehden, ja sensuuria tiukennettiin. *Vuoden 1850 kieliasetuksella* kiellettiin julkaisemasta suomeksi muita kuin taloudellisia tai uskonnollisia kirjoituksia, ja

6 Tommila 1988, 133–135; Tommila 1989, 62–63; Kinnunen 1981, 122–123, 150–151; Viljanen 1988, 132–134.

määräysten valvonta oli pikkumaisen tarkkaa. Tuolloin suomenkielisen väestön sanavapaus oli heikoimmillaan. Kustantajat ja kirjoittajat eivät olleet edes kovin halukkaita kokeilemaan rajoja tietäessään julkaisumahdollisuudet olemattomiksi. Esimerkiksi *Paavo Tikkasen Suometar* protestoi julkaisemalla pitkiä kertomuksia raamatunhistoriasta ja oli vuoden 1850 loppupuoliskon ilmestymättä, koska toimituksella ei ollut juuri mitään painamisen arvoista.<sup>7</sup>

Sen sijaan ruotsin kielellä oli mahdollista jatkaa monipuolisempaa julkaisutoimintaa. Tähän sisältyi ajatus siitä, että sivistyneempi kansanosa pystyi ymmärtämään monimutkaisia asioita ja harkitsemaan mielenilmaisujaan viileämmin kuin rahvas, jonka mielen puhtautta varjeltiin tiedon puutteella. Menšikov valvoi lehdistön ohella erityisen tarkoin alle neljä painoarkkia (64 sivua) käsittäviä pikkukirjasia. Samaa eriarvoisuutta kuvasti myös venäläinen sensuuristatuutti, joka 1800-luvun lopulla vapautti ennakkosensuurista Pietarissa ja Moskovassa ilmestyneitä lehtiä, yli seitsemän ruplaa maksaneet aikakausjulkaisut ja yli 160 painosivua käsittäneet teokset, kun taas kansan keskuudessa levinnyttä kirjallisuutta valvottiin yhä tiukasti.<sup>8</sup>

## Painovapaus ilman sananvapautta

Paineet sananvapauden laajentamiseksi kasvoivat voimakkaasti 1800-luvun puolivälissä, kun muuallakin Euroopassa alettiin purkaa tiukasti hallitsijakeskeisiä valtarakenteita. Keisariksi vuonna 1855 tullut *Aleksanteri II* osoittautui Suomen suunnalla suvaitsevaiseksi hallitsijaksi. Valtiopäivät kutsuttiin koolle 1863, kieliasetuksella parannettiin suomen kielen asemaa, ja talouselämän rajoituksia purettiin. Samalla muutoksen edellytykset kasvoivat, ja säätyvaltaisesta järjestelmästä alettiin siirtyä kohti kansalaisyhteiskuntaa.

Suomessa oli kasvanut voimakas mielipide tiukkaa sensuuria vastaan, ja joukko talonpoikiakin yhtyi vaatimaan parannuksia kansan kielen asemaan. Syksystä 1854 alkaen suomenkielistä kirjallisuutta

7 Nurmio 1947, 313–319, 323–328; Tommila 1988, 168–171.

8 Nurmio 1947, 306; Rigberg 1966, 328; Balmuth 1979, 21–22.

saatiin jälleen julkaista sensuurimääräysten edellyttämällä ehdoilla, mutta kieliasetus kumottiin vasta 1860. Syksyllä 1861 lehdistössä käytiin ajoittain kiivasta polemiikkia sananvapauden rajoista, yliopiston rehtori käsitteli asiaa avajaispuheessaan, ja senaattiin jätettiin sensuurin poistamista vaatinut kansalaisadressi. Vapautuminen murensi sensuurin patorakennelmia. Ylioppilaat demonstroivat sensoreita vastaan, joita ei enää haluttu pitää yhteiskunnan kunniallisina jäseninä.

Liberalismin läpimurto yhteiskunnassa tapahtui nopeasti, ja kansalaiset olivat kypsyneet vaatimaan sananvapauden laajentamista. Sensuurin perusta, jota hallitus puolusti sekä sisäisillä että ulkoisilla turvallisuuspoliittisilla tavoitteilla, pyrittiin osoittamaan kestävämmäksi. Etenkin liberaalien piirissä ennakkosensuuria pidettiin mieltävaltaisena, sillä muilla aloilla oikeudellinen kehitys oli yleensä johtanut käytäntöön perästä vastuuta vasta sitten, kun teko jo oli tapahtunut, ja langettaa tuomio tutkinnan jälkeen. Katsottiin myös, että hallituksen mahdollisuudet saada välttämättömiä tietoja kansalaisten toiveista paranisivat, jos yhteiskunnassa voitaisiin vapaasti ilmaista mielipiteitä. Liberaaleille painovapaus oli keskeinen tekijä perustuslaillisesti toimivassa yhteiskunnassa, jossa kansalaisten oikeudet tunnustettiin ja taattiin laeilla. He korostivatkin keskustelun kuluessa voimakkaasti sananvapauden perustuslaillista arvoa.

Hallitusta tukeva *Finlands Allmänna Tidning*kin kannatti sensuurin poistamista, mutta moraaliseen vastuuseen ja kontrolliin pohjautuvaa painolakia. Täyttä vapautta ei voitu antaa anonyymille päivälehdistölle, jonka tehtävänä pidettiin tiedottamista, ei keskustelua eikä mielipiteiden muodostusta. Myös Snellman ajoi senaattorina erityisen painolain säätämistä. Hänen ajatuksensa olivat pohjana lakiesityksessä, joka annettiin säädylle helmikuussa 1864. Sekä tämän käsittelyn yhteydessä että koko autonomian loppukauden keskusteluissa sananvapaus ja painovapaus ymmärrettiin melko identtisiiksi käsitteiksi, ja sanomalehdistö oli ehdottomasti tärkein julkinen mielipidefoorumi, jonka asemaan lainsäädännöllä puututtiin. Lehdistössä ei tuolloin pohdittu esimerkiksi taloudellisten tekijöiden ja sananvapauden vä-

listä suhdetta, vaan polttopisteessä olivat valtiovallan harjoittaman kontrollin muodot.<sup>9</sup>

Tuo esitys ja sen pohjalta annettu *vuoden 1865 painovapausasetus* sisälsivät paljon uutta painotointa aikaisemmin koskeneisiin määräyksiin verrattuna. Varhaisemmat asetukset olivat aina lähteneet sensuurijärjestelmän toimivuutta koskevista tavoitteista, ja erilaiset julkaisuvapauden rajoitukset olivat olleet keskeisiä. Vapaudet oli annettu hallitsijan armosta. Nyt lehti oli kääntynyt. Ensi kerran Suomessa julistettiin painovapaus kansalaisten oikeudeksi.

Vastaava lausuma oli Yhdysvaltain perustuslaissa saanut vuonna 1791 konstitutionaalisen luonteensa ja levinnyt useisiin maihin. Ruotsissa vuoden 1810 painovapauslaki julistettiin perustuslain tasoiseksi. Myös Suomessa sananvapauden sisällyttäminen hallitusmuotoon perustuslaillisen valtioelämän edellytyksenä oli esillä 1865 mietintönsä jättäneessä perustuslakikomiteassa, mutta ajatus ei saanut taakseen riittävästi kannatusta. Snellman vastusti hanketta lähinnä käytännöllisistä syistä, sillä hänelle oli ensisijaista saada suomen- ja ruotsinkielisiä julkaisuja koskeva painovapauslaki, eikä sitä tavoitetta kannattanut vaarantaa muilla vaatimuksilla. Hanke merkitsi kuitenkin yritystä sovittaa vanhaan lainsäädäntökaavaan uudenlainen oikeus, joka hallitsijan näkökulmasta olisi merkinnyt erinäisistä valtaoikeuksista luopumista.<sup>10</sup>

Valtiopäiväkäsittelyn aikana kävi ilmi, että esitys vastasi aikakauden parhaita painovapauslakeja Euroopassa, koska siitä oli poistettu ennakkosensuuri. Sananvapauden toteutumisen kannalta merkittävää oli myös se, että vastuukysymykset määriteltiin aikaisempaa selvemmin ja parannettiin julkaisijoiden oikeusturvaa. Painokannetapaukset tuli käsitellä tavanomaisessa järjestyksessä oikeusistuimissa. Tuomari velvoitettiin tutkimaan myös muita todisteita kuin vain syytekirjelmässä mainittuja ja kiinnittämään huomiota sanavalinnoissa ilmeneviin tarkoituksiin sekä asiayhteyksiin. Uutta oli myös ajatus, että epäselvissä tapauksissa tuomion tuli olla mieluummin vapauttava kuin langettava.

9 Nurmio 1947, 347–377; Klinge 1967, 137–145; Landgren 1995, 90, 97–98; Zilliacus 1985, 198–208.

10 Grotenfelt 1912, 48–49; Viljanen 1988, 135–138.

Vapaus koski kaikkia painotuotteita, myös karttoja ja kuvia, sekä näytelmiä. Vieraskielisten kirjojen ja lehtien maahantuonnista päätettiin erikseen, ja yliopistolla sekä kirkolla säilyivät edelleen vanhat sensuurioikeudet. Mitään rajatonta vapautta asetus ei merkinnyt, mutta nyt viranomaiset saattoivat puuttua tuotteen sisältöön vasta ilmestymisen tai julkisen esityksen jälkeen. Jo ensimmäiseen pykälään sisältyi kuitenkin vapauden ehtona kehoitus noudattaa asetuksen sääntöjä. Vapauden rajat määriteltiin tarkemmin kuudennessa luvussa, jossa alkuun todettiin, että vapautta voitiin käyttää väärin uskontoa, hallitsijaa, kansakuntaa, siveyttä ja yksityistä ihmistä kohtaan. Tämän jälkeen seurasivat yksityiskohtaisemmat säännökset aina jumalanpilkasta, maanpetoksesta ja majesteettirikoksista alkaen, ja rangaistaviksi teoiksi mainittiin myös loukkaukset virkamiehiä kohtaan, ”nurjat arvostelut” keisarikunnasta sekä ”väärit kulkupuheet yleisön eksyttämiseksi ja viettelemiseksi”. Vaikka kiellettyjen aiheiden lista oli laajempi kuin vuoden 1829 asetuksessa, se sisälsi kuitenkin etupäässä vain rikoslain piiriin kuuluvia asioita, jotka julkaisijat olivat varsin pitkälle valmiita jättämäänkin rauhaan.<sup>11</sup>

Merkittävää painovapausasetuksessa oli se, että lehdistön vapautta pyrittiin rajoittamaan taloudellisin pakottein, joiden mallina oli Venäjällä samana vuonna annettu sensuuristatuutti. Aikakautisen julkaisun perustamisen ennakkoehtona oli, että julkaisija talletti lääninkonttoriin tai Suomen Pankkiin *vakuussumman*. Suurimmillaan se oli 4 000 markkaa Helsingin tai Turun päivälehdistä ja 1000 markkaa kerran viikossa ilmestyvistä lehdistä. Muiden kaupunkien lehdistä jouduttiin tallettamaan puolet pääkaupungin lehden takuumaksusta. Summat olivat korkeita, jos niitä verrataan esimerkiksi valtion viroista maksettuihin keskipalkkoihin, jotka 1860 olivat koululaitoksessa 1200 markkaa vuodessa. Vertailukohtena voidaan käyttää myös kuudesti viikossa ilmestyneen *Helsingfors Dagblad*in vuosituloja, jotka 1863 olivat noin 40 000 markkaa. Voittoja lehden on laskettu tuolloin tuottaneen noin 1 000 markkaa vuodessa; päätoimittajan vuosipalkka oli 3 000 markkaa.<sup>12</sup>

11 Tommila 1980, 14–15; Leino-Kaukiainen 1996, 133–135.

12 Leino-Kaukiainen 1984, 30; Balmuth 1979, 24–27; Heikkinen ym. 1983, 132; Landgren 1995, 62–65.

Asetuksessa painotettiin vastuuta vapauksien laajentamisen hintana. Lehden julkaisijan tuli ilmoittaa kirjallisesti tarkat tiedot hankkeestaan painoasiain ylihallitukselle, joka myönsi niiden perusteella lehdelle julkaisuluvan. Sama koski painatuksessa tai muissa ilmestymissuhteissa tapahtuneita muutoksia. Uutta oli myös, että ylihallituksen oli tehtävä päätöksensä kahdeksan päivän kuluessa eikä se voinut evätä lupaa, jos asetuksessa määritellyt ehdot täytyivät. Vaikka salanimen käyttö oli sallittua, kirjanpainajalla tuli kuitenkin mahdollisten jälkiseurausten takia olla tieto siitä, kuka tekstisisällöstä vastasi. Vastuu sisällöstä oli kuitenkin nimenomaan julkaisijalla eikä kirjanpainajalla tai kirjakauppialla.

Takuusummaa tarvittiin mahdollisista rikkomuksista aiheutuvien sakkojen takia, sillä ne olivat varsin huomattavia. Esimerkiksi jokaisesta luvatta julkaistusta lehtinumerosta sakko oli sata markkaa, ja rikkomuksena pidettiin jo julkaisuajankohdan pientäkin muutosta. Jos taas lupa-anomukseen tuli kieltävä vastaus ja julkaisija ryhtyi silti toimiin, sakko kohosi tuhanteen markkaan. Sitä mukaa kuin sakot verottivat takuusummaa, sitä oli lisättävä. Myös yksittäisistä painorikoksista määrättiin suuria sakkoja. Esimerkiksi epäkunnioittava huomautus keisarista saattoi maksaa jopa 5 000 markkaa ja halventava lausahdus keisarikunnan asioista tai alamaisista 400–4 000 markkaa. Siveellisyiden loukkauksen hinta taas vaihteli sadan ja tuhannen markan välillä. Jo käsitellessään esitystä säädyt totesivat, että sakot eivät olleet missään suhteessa yksityishenkilöiden varallisuuden eivätkä yleisen sakotusjärjestelmän kanssa.<sup>13</sup>

Vaikka lehdistö piti uudistusta edistysaskeleena, painovapausasetus ei saanut osakseen jakamatonta kiitosta. Esimerkiksi *Helsingfors Dagblad* katsoi, että se perustui epäterveisiin periaatteisiin eli jatkoi vanhaa sensuurilinjaa hieman uusitussa muodossa. Erityisen negatiivisena liberaalilehti piti kovia takuusummia ja sitä, että painoasiamies saattoi päättää takavarikosta ilman oikeudellista tutkintaa. Myös rangaistusten kovuus verrattuna rikosten laatuun herätti kritiikkiä.<sup>14</sup>

13 Leino-Kaukiainen 1996, 136; Aalto 1980, 26.

14 Landgren 1995, 96, 100.

Joka tapauksessa vuoden 1865 painovapausasetus merkitsi sananvapauden kannalta selvää edistysaskelta ja paransi julkaisijan sekä toimittajan oikeusturvaa. Tämän ymmärsivät myös säädöt, jotka varauksin hyväksyivät esityksen. Autoritaarinen perinne murtui, kun painovapaus julistettiin kansalaisten oikeudeksi. Modernia sananvapautta asetuksessa ei kuitenkaan kansalaisille suotu, mistä pidettiin huolta lupamenettelyn ja kovien taloudellisten pakotteiden avulla. Ne vaikuttivat siten, että julkaisujen perustamiskynnys oli korkea.

Vaatusanavapauden laajentamisesta liittyi läheisesti lehdistön yhteiskunnallisen roolin muuttumiseen. Vielä 1800-luvun alkupuolella lehdet rinnastettiin yksityisiin liikeyrityksiin ja niiden kirjoittelua leimasi anonymiteetti. Lehti takasi julkaisijan usein omistaman kirjapainon työllisyyden, tai lehden hoidossa kiinnitettiin ensisijaista huomiota liiketaloudelliseen kannattavuuteen. Lehti tiedotti ja viihdytti, mutta mielipiteiden ilmaisua ei pidetty kovin tärkeänä eikä siis sananvapautta. Snellmanin ja liberaalien vaikutuksesta lehdistö lakkasi kuitenkin olemasta ”business” ja muuttui ”yleiseksi asiaksi”, jonka tehtävänä oli keskustella, ottaa kantaa ja paljastaa epäkohtia. Samalla lehden asema suhteessa valtaan alkoi muuttua.

Kysymys sananvapauden laajentamisesta kietoutui 1800-luvun alkupuolella Euroopassa taisteluun siitä, millaisen julkisuuden avulla yhteiskuntaa tulisi rakentaa. Vastakkain olivat hallituksen ja byrokratian määrittelemät ehdot ja eri kansalaisryhmien vapausvaatimukset. Englannissa ymmärrettiin jo 1800-luvun alussa sanomalehdistö yhdeksi *valtiomahdiksi*, ja ruotsalaiset omaksuivat käsityksen nopeasti. Suomessa 1840-luvulla ilmestynyt *Saima* oli hallituksen kannalta niin pelottava vaikuttaja, että se piti lakkauttaa 1844. Vasta Tikkasen *Suomettaren* syntymä 1847 merkitsi lehdistön alkavaa kehitystä valtiomahdiksi. Tuo ensimmäinen suomenkielinen pääkaupunkilaislehti oli ohjelmallinen, poliittinen lehti, jota jo omana aikanaan pidettiin ”kansan äänenä”.

Kuitenkin vasta vuoden 1863 jälkeen, kun kansanedustuslaitoksesta oli tullut osa suomalaista valtioelämää, lehdistön asema mielipidekehityksen ohjaajana ja vaikuttajana alkoi korostua. Tämä taas horjutti

yhteiskunnassa vallinnutta autoritaarista julkisuusnäkemystä. Hallitus ja virkamiehistö, joiden käsissä päätöksenteon avaimet aikaisemmin olivat, kokivat asemansa uhatuksi, sillä valtiopäivien ja erityisesti lehdistön kautta avautuivat kanavat moniarvoisemmalle julkiselle keskustelulle. Samalla kun julkinen sana alettiin käsittää neljänneksi valtiomahdiksi, myös sananvapauden merkitys sai uutta sisältöä ja sen arvo kansalaisyhteiskunnan toteutumisen edellytyksenä kasvoi.<sup>15</sup>

## Vapaus loppui lyhyeen

Painovapaus oli 1800-luvun Suomessa poikkeuksellinen ja lyhytaikainen. Valtiopäivät eivät hyväksyneet sellaisenaan vuoden 1864 painovapauslakiesitystä, eivätkä hallitsija ja säädyt päässeet kaikilta osin yksimielisyyteen lain sisällöstä, joten Aleksanteri II päätti pitää edelleenkin painoasiat omissa käsissään. Siksi vuoden 1865 painovapausasetus, joka vastasi lakiesitystä vain pienillä muutoksilla täydennettynä, annettiin määräaikaisena. Se tuli voimaan vuoden 1866 alussa, ja sen voimassaoloaika umpeutui jo keväällä 1867 eli seuraavien valtiopäivien päättyessä. Säädyt toivoivat edelleen sellaisen lain säätämistä, joka vastaisi paremmin suomalaista oikeuskäytäntöä ja laajentaisi sananvapautta, jotta nousevan lehdistön sekä oikeudellinen että taloudellinen asema turvattaisiin paremmin. Valtiopäiville tuli 1867 kuitenkin hallitsijan esitys, joka sisälsi uusia rajoituksia.

Koska säädyt eivät tätä esitystä hyväksyneet muuttamattomana, keisari määräsi jälleen painoasioista asetusteitse, mihin perustuslait antoivat hänelle oikeuden. *Vuoden 1867 painoasetus* sensuurimääräyksineen oli perusta koko autonomian loppukaudella harjoitetulle sananvalvonnalle. Hallitsijan käsitystä sananvapaudesta kuvastaa hyvin se, että hän katsoi tämän asetuksen vastaavan tarpeita ja takaavan jokaiselle mahdollisuuden ilmaista ajatuksiaan, mutta esti ”väärinkäytökset”.<sup>16</sup>

15 Zilliacus-Knif 1985, 183–222; Tommila 1988, 142, 178–179.

16 Landgren 1988, 277; Rauhala 1921, 219–221, 223.



Asetuksen ensimmäinen pykälä takasi sananvapauden Suomen kansalaisille lähes sanatarkasti samoin kuin vuoden 1865 painovapausasetus, mikä osoittaa vapauden saaneen lainlaatijankin käsityksissä symbolisen arvon. Näillä sanoilla ei tosin ollut mitään tekemistä itse asetuksen sisällön kanssa, sillä seuraaviin pykäliin sisältyi monenlaisia rajoituksia, joista merkittävin oli täyden ennakkosensuurin palauttaminen. Se koski niin kirjallisia kuin kuvallisiakin esityksiä ja näytelmiä. Ulkomaisen kirjallisuuden tuonnista ja sensuurista säädettiin erikseen.

Painoasetuksen mukaan jokainen teos ja näytelmäteksti tuli tarkastuttaa paikallisella painoasiamiehellä eli sensorilla ennen sen julkaisemista. Sanoma- ja aikakauslehtiä varten tuli edelleen anoa julkaisulupa, ja lehden jokaiselle numerolle oli myös hankittava sensorin hyväksyntä. Sensuurijärjestelmä oli kaksinkertainen: se oli sekä etukäteen tapahtuvaa että jälkikäteen rankaisevaa toimintaa. Ennakotarkastus ei poistanut julkaisemisen jälkeen mahdollisesti tulevia seuraamuksia, jotka saattoivat vaihdella sakoista varoituksiin ja julkaisun määräaikaiseen tai pysyvään lakkautukseen saakka. Painoasiain ylihallituksella ja vuodesta 1869 lähtien myös kenraalikuvernöörillä oli oikeus lakkauttaa Suomessa ilmestyviä julkaisuja, jos niissä esiintyi ”virheellisiä tulkintoja” Suomen asemasta keisarikunnan yhteydessä. Äärimmäisiä keinoja käytettiin kuitenkin erittäin harvoin. Ennen 1890-lukua ainoastaan *Åbo Underrättelser* lakkautettiin 1869, mutta toimenpide oli laadultaan vain muodollinen, sillä sama yhtiö saattoi jatkaa välittömästi samannimisen lehden julkaisemista uudella luvalla.”<sup>17</sup>

Periaatteessa ennakkosensuurin palauttaminen merkitsi sananvapauden kehityksessä taka-askelta. Vapauden käytännöllisen toteutumisen kannalta taas ero vuoden 1866 painovapauden ja uuden sääntelyjärjestelmän välillä ei ollut kovin suuri. Eräät julkaisijat pitivät jopa helpotuksena sitä, että uusi asetus määritteli selvemmin vapauden rajat, joiden ylittämisestä aikaisemmin oli joutunut maksamaan kalliin hinnan. Vuoden 1867 asetuksessa rikkomusten seuraamukset perustuivat yleiseen lakiin. Painoasiain ylihallitus kallistui alkuun

17 Leino-Kaukiainen 1984, 48–51, 155–156.

valvontatehtävässään painovapauden suuntaan, mutta joulukuussa 1869 annetulla käskykirjeellä sitä kehoitettiin tiukempiin otteisiin. Ylihallituksen aloitteesta sananvapauden rajoja tarkennettiin 1871, ja samalla keskeiset hallintovirastot sekä muutamat tieteelliset seurat saivat oikeuden julkaista asiakirjoja omalla vastuullaan. Sen sijaan suomalaisten hallintoelinten keisarille lähettämiä esityksiä ei saanut julkaista ilman hallitsijan erillistä lupaa.<sup>18</sup>

Suomessa vallitsi aina 1880-luvun lopulle saakka sananvapauden alueella suhteellisen vapaa kausi verrattuna sekä aikaisempaan jaksoon että seuraaviin vuosikymmeniin. Poliittinen elämä monipuolistui, ja puolueet saattoivat esiintyä varsin avoimesti sekä valtiopäivillä että julkisessa sanassa. *Nya Pressenin* päätoimittaja *Axel Lille* totesi 1891 että humanisti sovellettuna vuoden 1867 painoasetus tarjosi lehdistölle mahdollisuuden lausua varovasti mielipiteitään ajankohtaisista yhteiskunnallisista kysymyksistä. Lehdistö ja kirjallisuus kasvoivatkin niin, että sanomalehtien määrä kolminkertaistui ja viikossa julkaistujen numeroiden määrä yli nelinkertaistui. Kansalaisten aktiivisuus lisääntyi myös monin tavoin, mikä näkyy siinä, että erityisesti 1880-luvulla syntyi laajapohjaisia kansalaisjärjestöjä, jotka myöhemmin jäsensivät suomalaista yhteiskuntaa.<sup>19</sup>

Lehtien julkaisulupa-anomukset hyväksyttiin lähes poikkeuksetta. Sensurointitapausten tarkastelu osoittaa, että 1870- ja 1880-luvun aikana vain vajaa prosentti vuodessa ilmestyneistä lehtinmeroista tarttui sensoreiden nuottaan. Venäjän oloja, keisariperhettä, keisarikunnan poliittista asemaa ja Suomen venäläisiä koskevia kirjoituksia seurattiin tarkimmin. Myös korkeimman hallinnon arvostelu yleensä saattoi johtaa sanktioihin. Eniten huomiota kiinnitettiin pääkirjoituksiin, mielipideaineistoon ja ulkomaan uutisiin. Sen sijaan kotimaisista tapahtumista kirjoittaminen oli vapaampaa, ja sensorit iskivät silmänsä verrattain harvoin pääkaupungin ulkopuolella ilmestyneisiin lehtiin.<sup>20</sup>

Painoasetukseen sisältyi pykälä, jossa lueteltiin tarkoin sellaiset aiheet, jotka saattoivat olla kiellon syynä. Tämä teki jo etukäteen

18 Leino-Kaukiainen 1996, 139; Rauhala 1921, 221–222.

19 Alapuro-Stenius 1987, 31–36; Landgren 1988, 281.

20 Aalto 1980, 28; Leino-Kaukiainen 1980, 43–45; Landgren 1988, 278–279.

julkaisijalle selväksi, milloin hän liikkui heikolla jäällä. Tälle alueelle kuuluivat kaikki Venäjää ja korkeinta hallintoa koskevat asiat. Luetteloon sisältyivät myös ”väävät”, ”väännellyt”, ”vääristellyt” tai ”karsaat” sanonnat tai kulkupuheet, joiden sisällöllinen määrittely eri tilanteissa jäi paikallisten sensoreiden sekä painoasiain ylihallituksen tehtäväksi. Asetuksessa jopa huomautettiin, että tutkinnassa ei pitänyt tarkastella vain kirjoituksen sanamuotoa vaan myös peiteltyjä tarkoituksia. Tämä teki sananvapauden valvontajärjestelmästä puolueellisen ja tulkinnanvaraisen.<sup>21</sup>

Koska sensuuri kohdistui Suomen kannalta elintärkeisiin asioihin, siitä tuli hyvin näkyvä, lehtimiehille jokapäiväinen, joskin vastenmielinen seuralainen. Se varjosti julkista keskustelua Suomen valtiollisen aseman perusteista ja yhteiskunnan kehityksestä. Kun tähän voidaan vielä lisätä aatteelliset ihanteet, jotka tavoittelivat perustuslakien sitomaa valtiojärjestelmää ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä, on ymmärrettävää, että lehtien toimituksissa työskenteli etupäässä sananvapauden lämpimiä kannattajia.

## Sananvapauden puolesta

Kasvatvat yhteiskunnan vaikuttajaryhmät lisäsivät Suomessa painetta laajentaa sananvapautta. Erityisesti liberaalipiirissä oli tarve kehittää valtioelämää länsimaisten ihanteiden mukaisesti avoimemman kansalaisyhteiskunnan ja perustuslaillisen monarkian suuntaan. Tämän tavoitteen kanssa oli jyrkässä ristiriidassa se, että sananvapauden säätely kuului yksin keisarin reviiiriin. Siksi painoasioita koskevat päätökset pyrittiin jatkuvasti saamaan valtiopäivien ratkaistaviksi. Ongelmana oli kuitenkin se, että säädyiltä puuttui esitysoikeus painolainsäädäntöä koskevissa asioissa aina vuoteen 1906 saakka, joten ainoa tie oli jättää asiaa koskevia anomuksia.

Heti vuoden 1872 valtiopäivillä säädyt tekivät hallitsijalle painovapausanomuksen, jossa korostettiin suomalaisten oikeutta osallistua

---

21 Leino-Kaukiainen 1984, 49–50.

kunnalliseen ja valtiolliseen päätöksentekoon, sillä tuon oikeuden katsottiin olevan yhteiskuntajärjestelmään perinteisesti kuuluva osa. Julkisen mielipiteen kontrolli ei tuohon periaatteeseen soveltunut. Sen sijaan uskottiin, että säätyjen hyväksymä painovapauslaki poistaisi hallitusta ja viranomaisten tarkoitusperiä kohtaan tunnettuja epäluuloja. Sananvapaus vaikuttaisi positiivisesti tietojen ja sivistyksen levittämiseen sekä kirjallisuuden kehitykseen. Aleksanteri II ei kuitenkaan ollut halukas muuttamaan Suomen tilannetta, koska painotoimintaa koskevat säädökset perustuivat muuallakin keisarikunnassa ennakkosensuuriin.<sup>22</sup>

Kun uusi tsaari *Aleksanteri III* oli noussut valtaistuimelle, valtiopäivät uudistivat *painovapausanomuksensa* heti vuonna 1882 porvarissäädyn aloitteesta. Anomukseen sisältyi kolme tärkeää periaatetta. Ensinnäkin painoasioista tuli säätää valtiopäivien hyväksymä laki, toiseksi ennakkosensuuri oli poistettava, ja kolmanneksi painovapauden kontrolli tuli jättää tuomioistuinten tehtäväksi. Lakivaliokunnan mietinnössä painotettiin erityisesti sananvapauden hyviä puolia ja todettiin, että Suomen kansa ei koskaan ollut osoittanut taipumusta ”äkkipäisiin muutoksiin” yhteiskunnallisessa ja valtiollisessa elämässä. Pikemminkin se oli horjumattoman lainkuuliaista, valmista kantamaan vastuuta julkisissa asioissa ja siksi myös kypsää käyttämään kansalaisvapauksia. Sensuurijärjestelmää pidettiin erityisen rasittavana siksi, että se oli lievästi sovellettunakin ristiriidassa oikeuslaitoksemme periaatteiden ja hengen kanssa. Tuon hengen olennainen piirre oli ajatus siitä, että ”kansalainen on oikeutettu oman halunsa mukaan ja omalla edesvastauksellaan määräämään toimensa laadun”. Toinen puoli asiaa oli, että hallintoviranomaiset saattoivat sensuurijärjestelmän avulla, esimerkiksi lakkauttamalla lehtiä, puuttua yksityiseen omistusoikeuteen. Mietinnössä vihjaistiin lisäksi, että sensuuriviranomaiset käyttivät valtuuksiaan suosien ruotsinkielistä kirjallisuutta kansankielisen kustannuksella. Anomuksessa näkyy voimakas vastenmielisyys painotoimen hallintoa kohtaan.

---

22 Viljanen 1988, 141; Rauhala 1921, 223.

Lakivaliokunnan linjaukset hyväksyttiin muissa paitsi talonpoikaissäädystä, jonka jäsenistä erityisesti *Agathon Meurman* korosti sitä, että aika ei ollut sopiva tuollaisen anomuksen tekoon. Kun keisari oli laajentanut säätyjen esitysoikeutta valtaistuinpuheessaan, hän oli samalla nimenomaan maininnut, että painoasioita koskevat esitykset edelleenkin kuuluivat yksin keisarin valtapiiriin. Vaikka kyse olikin vain hallitsijalle osoitetusta anomusesityksestä, Meurman katsoi, että sananvapauden vaatimukset olivat liberaaliryhmän politikointia. Asian käsittelyn yhteydessä muutamat edustajat korostivat sananvapauden laajentamistarvetta ”koko kansan hartaana toiveena”, mutta julkisen sanaa käyttöä myös paheksuttiin, eikä Suomen kansaa vielä pidetty kypsänä omaksumaan lausuntovapautta.<sup>23</sup>

Hallitsija pyysi asiasta lausuntoa senaatilta, joka esitti vuoden 1865 mallin mukaista painovapauslakia. Samalla se toi julki Suomessa yleisesti vallinneen käsityksen, että painovapauden säätäminen oli vain ajan kysymys, jonka toteutuksen olosuhteet Venäjällä olivat estäneet toistaiseksi. Kenraalikuvernööri *F. L. von Heiden* puolestaan näki, että säädyt pyrkivät tunkeutumaan tässä asiassa keisarin valtaoikeuksien alueelle ja että Suomessa ei ollut mitään syytä ryhtyä valmistelemaan erilaista sananvapausjärjestelmää kuin muualla keisarikunnassa. Aleksanteri III:n hallituskaudella Venäjän painoasetusta tiukennettiin vuonna 1882, jolloin valvontaelinten hallinnollinen valta kasvoi yksityiskohtaisten kielto määräysten lisääntyessä. Suomessa senaatti sai valmisteltavakseen vain osittaisia painoasioiden muutoksia. Pohdittiin muun muassa sitä, voitaisiinko venäläiseen tapaan vapauttaa joitakin julkaisuja kokonaan ennakkotarkastuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkaisuutta laajennettiinkin 1891, ja ennakkotarkastuksesta vapautettiin virallisten tieteellisten seurojen julkaisut sekä kaikki yli viisi painoarkkia käsittävät teokset, jotka oli toimitettava vasta ennen jakelua painoviranomaisille.<sup>24</sup>

Säädyt eivät kuitenkaan luovuttaneet sananvapauskysymyksensä. Aatelistossa tehtiin 1885 sitä koskeva aloite, jossa korostettiin

23 Leino-Kaukiainen 1996, 142–143; Viljanen 1988, 142–143.

24 Rauhala 1921, 370–372; Balmuth 1979, 93–94; Leino-Kaukiainen 1984, 72; Ask 26/1891 § 19.

painovapauden periaatteen arvoa riippumatta siitä, mitä eri ryhmät muutoin ajattelivat maan etujen vaativan. Koska aloitetta ei ennätetty käsitellä lakivaliokunnassa, se toistettiin 1891 porvarissäädyssä. Erityisesti lehtimiehet huomauttivat, että sensuuri oli riistänyt heiltä tasavertaisuuden lain edessä.

Sananvapauden ajatus oli 1880-luvulla saavuttanut puoluekantaan katsomatta varsin yleisen hyväksynnän. Vaikka Agathon Meurman vastusti anomusesitystä vuoden 1882 valtiopäivillä poliittisista syistä, periaatteessa hän totesi 1891 *Uuden Suomettaren* palstoilla, että sensuuri oli perustuksiltaan mielivaltaa ja oikeutetun sananvapauden polkemista. Yleinen käsitys, jonka *Päivälehti* toi julki pääkirjoituksessaan lokakuussa 1890, oli, että sensuuri oli kaikissa muodoissaan loukkaavaa. Lehdistön lausuntovapaus tulisi taata laissa, joka myös määritteli tuon vapauden rajat ja antaisi tarpeen vaatiessa pohjan oikeusistuimessa tapahtuvalle tutkinnalle.<sup>25</sup>

Venäjän itsevaltiaan ja Suomen yhä selkeämpään itsetietoisuuteen kasvavien kansalaisten välillä vallitsi perusteellinen näkemysero sananvapaudesta. Vastakkain törmäsivät kansalaisten perusoikeuksiksi mielletyt vapauskäsitykset ja valtiovallan holhous. Kun Venäjän hallituspiirit pelkäsivät kiihotuksen ja levottomuuksien leviävän vapaan sanan mukana, suomalaiset katsoivat huhujen sikiävän todellisen tiedon puutteesta. Hallitsijalle ennakkosensuuri oli väline taistelussa ”vallattomuuksia” vastaan, kun taas suomalaiset pitivät sen poistamista rauhallisen yhteiskuntakehityksen kannalta välttämättömänä.

### Törmäyskurssilla hallitsijan kanssa

Taistelu sananvapaudesta oli tuloksetonta, sillä Aleksanteri III ryhtyi 1890-luvulla tiukentamaan mielipiteiden valvontaa Suomessa. Paine yhdenmukaistaa Suomen hallintoa venäläisen järjestelmän kanssa kasvoi keisarikunnassa 1880-luvun lopulla. Venäjän johtavissa lehdissä alkoivat hyökkäykset Suomen erikoisasemaa vastaan, ja suomalaiset

---

25 Leino-Kaukiainen 1984, 76–78; Leino-Kaukiainen 1996, 143–144.

vastasivat julkisessa sanassa puolustamalla autonomiaansa. Tuolloin liikuttiin yhä useammin lausuntovapauden rajamailla: sensorin punakynä piirsi hylkäystuomioita ja kuopiolainen *Savo* sai ensimmäisenä kuoliniskun. Sanankäytön kannalta suhteellisen vapaa vaihe vaihtui postimanifestin jälkeen 1890 viileäksi kaudeksi.

Vuoden 1891 valtiopäivillä lehtimiehet kiinnittivät huomiota sananvapauden nopeaan kaventumiseen. Muutamissa porvarissäädyssä käytetyissä puheenvuoroissa korostettiin valvonnan mielivaltaisuutta, sillä sensurointinormeja ei ammennettu vain asetustekstistä, vaan sen rinnalla oli sensoreiden ”salainen codex”, jonka perusteella tuomioita jaettiin ennalta arvaamattomalla tavalla. Tällä tarkoitettiin painoylihallituksen kiertokirjeitä, joilla se tulkitsi ja konkretisoi asetuksen tekstiä. Ne sisälsivät 1880-luvulla etupäässä luetteloita Venäjällä kielletystä kirjallisuudesta ja venäläisiä koskevista asioista, mutta vuodesta 1890 lähtien keisarikunnan ja Suomen suhdetta koskevat määräykset lisääntyivät.<sup>26</sup>

Painovapausvaatimus ei edennyt valtiopäivillä, vaan hallitsija tiukensi valvontaa *painoasetuksella kesäkuussa 1891*. Laaja asetuksen muutos merkitsi selvää taka-askelta sananvapauden tiellä, kun vallan painopiste siirtyi suomalaisilta hallintoelimiltä venäläisten miehittämään kenraalikuvernöörinkansliaan. Kenraalikuvernööri sai nyt oikeuden päättää lehtien julkaisuluvista, nimittää painoasioiden valvojat maassa ja jakaa julkaisuille eriasteisia rangaistuksia, milloin ”pätevät syyt” niin vaativat. Vuonna 1894 myös venäläiset saivat oikeuden julkaista suomen- ja ruotsinkielisiä lehtiä suuriruhtinaskunnassa.<sup>27</sup>

Hallitsijan vaihduttua 1894 suomalaiset asettivat toivonsa nuoreen *Nikolai II:een* ja odottivat hänen kehittävän hallintoa perustuslailliseen suuntaan. Niinpä vuoden 1894 valtiopäivillä kaikki säädyn olivat taas yksimielisesti painovapausanomuksen takana. Ne kritisoivat sensuurijärjestelmän mielivaltaisuutta ja kenraalikuvernöörin laajoja oikeuksia. Vapauksia puoltavat argumentit olivat entiset: kansalaisten perinteiset oikeudet, sivistyksen ja tiedon leviäminen, omistusoikeuden

26 Leino-Kaukiainen 1996, 145; Leino-Kaukiainen 1984, 57–61.

27 Asetusten sisällöstä ks. tark. Leino-Kaukiainen 1984, 52–54

turva sekä yhteiskuntarauhan säilyminen. Lisäksi todettiin yleisen mielipiteen ehdottomasti hylänneen sensuurijärjestelmän. Aatelistossa *Leo Mechelin* huomautti, että painovapausanomukset eivät loppuisi, ennen kuin päämäärä olisi saavutettu.<sup>28</sup>

Senaatti valmisti anomusta koskevan lausunnon 1896 ja kannatti siinä rajoitettua painovapautta vuoden 1865 lain mukaisessa muodossa. Keisari ei kuitenkaan suostunut laajentamaan sananvapautta Suomessa, vaan määräsi senaatin valmistelemaan esitystä venäläisen sensuurijärjestelmän pohjalta. Asian käsittely oli kesken valtiopäivien kokoontuessa 1897, ja siksi porvarissäädyn lehtimiesedustajat ottivat sen jälleen esiin. Ruotsinmieliset totesivat, että ryhmässä oli perinne toistaa vapausanonus joka valtiopäivillä. Nyt kuitenkin alistuminen näkyi siinä, että edustajat olivat valmiita kompromissiin ja hyväksymään olosuhteiden pakosta joitakin rajoituksia, vaikka toisaalta ei uskottu, että yhteistoimin venäläisten kanssa syntyisi suomalaista osapuolta tyydyttävää ratkaisua. Sensuuria säädty eivät olleet valmiita sulattamaan, mutta painovapauslakiin mahdollisesti sisällytettävistä takuumaksuista olisi voitu keskustella. Kysymystä ei kuitenkaan ennetetty käsitellä lakivaliokunnassa ennen valtiopäivien päättymistä.<sup>29</sup>

### Sananvapauden jääkausi

Kun *N. I. Bobrikov* nimitettiin Suomen kenraalikuvernööriksi 1898, toiveet sananvapausolojen parantamisesta saatiin kohta haudata. Hallitsijalleen uskollisena keisarikunnan edustajana hän ryhtyi tarmokkaasti liittämään Suomea tiiviimmin keisarikunnan hallintaan. Tämän tavoitteen onnistuminen edellytti mielipiteiden valvontaa lujin ottein. Bobrikov piti Suomen lehdistöä pahansuopana, röyhkeänä ja hillittömästi hallitusta arvostelevana, ja se tuli siksi panna kuriin. Hän tavoitteli julkisen mielipiteen täydellistä kontrollia suunnittelemalla hallituksen ohjaileman lääninlehdistön perustamista, mutta lopulta

28 Leino-Kaukiainen 1996, 145–146.

29 Rauhala 1921, 496–497; Leino-Kaukiainen 1984, 72–73.



positiivista mielipiteidenmuokkausta keisarikunnan näkökulmasta ajoi ainoastaan Helsingissä ilmestynyt venäläinen lehti *Finljandskaja Gazeta* (1900–1917).

Hyvät välineet suomalaisen lehdistön tehohoitoon kenraalikuvernöörillä oli jo vuodesta 1891 lähtien, mutta Bobrikov vaati keisarilta vielä lisävaltuuksia. Vuonna 1899 hän sai oikeuden antaa varoituksia lehdille, ja hänen avukseen kenraalikuvernöörinkansliaan perustettiin erityinen *sensuurikomitea*. Seuraavana vuonna Bobrikoville annettiin oikeus vaatia lehden vastaavan toimittajan erottamista lakkautuksen uhalla, ja vuodesta 1903 lähtien hän saattoi diktatuurivaltuuksien nojalla karkottaa maasta joukon epämieluisia henkilöitä. Vuodesta 1904 alkaen lehtiä vastaan voitiin käyttää lisäksi samanlaisia taloudellisia pakotteita, joita sovellettiin Venäjällä, kuten kieltoa myydä irtonumeroita tai julkaista yksityisiä ilmoituksia. Myös julkaisulupien myöntämistä kenraalikuvernööri ryhtyi käyttämään keinona vaikuttaa lehtien sisältöön.<sup>30</sup>

Bobrikovin kaudella sensuurijärjestelmä tuli entistäkin vihatumaksi Suomessa, sillä se yhdistyi saumattomasti osaksi koko venäläistämisprosessia. Se koettiin mielivallaksi myös siksi, että asetukset ja painoasiamiehille osoitetut kiertokirjeet jättivät yksityiselle hallintovirkamiehelle erittäin paljon valtaa tulkita julkisuudessa esitettyjä mielipiteitä. Vaikka painoasiamiesten päätöksistä oli mahdollisuus vedota ylihallitukseen, tuo tie oli hidas eikä johtanut muuhun kuin julkaisun viivästymiseen. Toimitusten mahdollisuudet saada sensuuripäätökset peruttua olivat heikot, ja riitatapaukset päättyivät yleensä sensoreiden voittoon.

Tiukimmillaan sensuuri oli Bobrikovin kenraalikuvernöörikaudella ja ulottui kaikkeen Venäjää, Suomen valtiollista asemaa ja hallintoa koskevaan kirjoitteluun. Lisäksi helmikuusta 1904 alkaen Venäjän-Japanin sodan aikana myös ulkopoliittikka ja kansainväliset kysymykset joutuivat uudella tavalla puntariin.<sup>31</sup> Kun poliittista lehdistöä koettelivat ainaiset painoesteet ja rangaistukset, ne yrittivät käyträä peiteltyjä,

30 Leino-Kaukiainen 1984, 38–43, 54–56; Aalto 1980, 29–33.

31 Sotasensuurista ks. tark. Leino-Kaukiainen 1984, 64–67.

allegorisia ilmauksia ja kääntyivät lopulta kirjoittamaan mieluummin sallituista aiheista, koska siten ne välttivät rangaistusten riskit. Mielipiteet vaihtuivat lyhyisiin, luonteeltaan toteaviin uutisiin ja selostuksiin. Kirjallisen aineiston määrä lehdissä kasvoi. Ajankohtaisuutta lehtien pääkirjoituspalstoilla edustivat muun muassa kunnallispoliittiset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset kysymykset.

Koska mielipiteiden julkaisuvapaus normaalissa päivälehdissä oli estetty, syntyi niitä korvaamaan uusi, salainen mielipidekulttuuri. Kuumimmat päivänpoliittiset kannanotot ja keskustelut siirtyivät maanalaiseen lehdistöön ja pamflettikirjallisuuteen, jota toimitettiin ulkomailla ja salakuljetettiin sensuuriviranomaisten ohi Suomeen. Salainen kirjallisuus käsittää hyvin huomattavan määrän monenlaisia tuotteita säännöllisesti ilmestyneistä, sanomalehdenomaisista julkaisuista (mm. *Fria Ord* 1900–1905, *Vapaita Lehtisiä* 1901–1905) painoasultaan vaatimattomiin pikku lehtisiin. Niiden palstoilla Venäjän hallituksen arvostelu levisi ympäri maata, ja niissä tiedotettiin samalla hallituksenvastaisen mielialan kehittymisestä Venäjällä sekä venäläisten sananvapausvaatimuksista. Suomessa liikkui jonkin verran myös Venäjän vallankumouksellisten ryhmien Länsi-Euroopassa julkaisemaa kirjallisuutta, jonka salakuljetuksessa suomalaiset toimivat yhteistyössä Venäjän vastarintaliikkeiden kanssa.<sup>32</sup>

Vaikka olosuhteet muuttuivat sananvapauden edistämisen kannalta vaikeiksi, pyrkimyksiä sen laajentamiseen ei sittenkään haudattu, vaan vuoden 1900 valtiopäivillä kysymys oli jälleen esillä. Säädetyt esitivät hallitsijalle selvän moitteen siitä, että painovapausestystä ei tuotu valtiopäiville, vaan senaatti oli saanut tehtäväkseen valmistella uutta hallinnollista asetusta. Sananvapauden arvoa puolustettiin perinteeksi käynein argumentein, mutta samalla hallitsijalle lausuttiin suomalaisen käsitys vallinneesta valvontajärjestelmästä. Syvästi loukkaavana pidettiin sitä, että hallinnollista tietä suomen kansalaiselta saatettiin riistää oikeus elinkeinon harjoittamiseen eli lakkauttaa lehtiyrityksiä ja erottaa toimittajia ilman ennakkovaroitusta. Muutenkin venäläisen kenraalikuvernöörin asemaa ja toimintaa sananvapauden valvojana

32 Leino-Kaukiainen 1984, 195–217, 240–245.

kritisoitiin voimakkaasti. Säätyjen päätavoite oli edelleen painovapauslain säätäminen valtiopäivien hyväksymänä, mutta realistista oli epäillä sen toteutumista. Siksi anomusmietinnössä määriteltiin lähiajan tavoitteeksi se, että lehtien lakkauttaminen tulisi mahdolliseksi vain tuomioistuimen päätöksellä ja että muut lehdistön valvontaan liittyvät epäkohdat poistettaisiin.

Turhaksi jäi tämäkin anomus, ja sortokauden patoama paine sananvapauden laajentamiseksi sai seuraavilla valtiopäivillä maljan kuohumaan. Joulukuussa 1904 joka säädysä jätettiin painovapautta koskevat aloitteet. Aatelistossa *Georg Schauman* katsoi, että Suomen painolainsäädäntö oli kulttuurille vihamielisen mielivallan kudos. Papistossa taas historiantutkijat *J. R. Danielson* ja *E. G. Palmén* korostivat sananvapauden yhteydessä tiedon merkitystä, vakaata yhteiskuntakehitystä ja kansalaisten tasavertaisuutta lain edessä.

Tältä pohjalta hallitsijalle myös esitettiin anomusehdotus, jonka keskeinen sisältö oli säätypäätöksellä säädettävä painovapauslaki. Perusteluissa vedottiin lukuisiin aikaisempiin anomuksiin ja korostettiin, että tilanne oli muodostunut kestävämmäksi. Lehdistön taloudelliset menetykset työpaikkoineen olivat tulleet kalliiksi. Sensuroimattoman kirjallisuuden laajuus osoitti, että tiukalla valvonnalla mielipiteitä ei pystyttäisi tehokkaasti muokkaamaan. Painovapauslain säätäminen kuitenkin ottaisi aikansa, joten välittömästi tulisi lopettaa ennakkosensuuriin perustuvan asetuksen soveltaminen.<sup>33</sup>

Tämä anomus ei vielä ennättänyt hallitsijan pöydälle, kun syksyn 1905 suurlakko muutti poliittiset suhteet Venäjän ja Suomen välillä ja keskeytti vuoden 1899 helmikuun manifestin jälkeen annettujen asetusten soveltamisen. Sananvapauden ajatus oli kasvanut niin vahvaksi yhteiskunnassa, että tuon lakon selvittelyn yhteydessä suomalaisen vaatimuksesta ennakkosensuuri poistettiin. Muilta osin vuoden 1867 painoasetus ja siihen erityisesti 1891 tehdyt muutokset jäivät voimaan ja aiheuttivat vielä esimerkiksi julkaisulupakysymyksissä lukuisia selkkauksia viranomaisten ja lehtimiesten välillä.

---

33 Leino-Kaukiainen 1996, 148–150.

## *Lähteet*

- Aalto, E.-L. (1980) Lehtien julkaisuluvat vuoden 1867 asetuksesta ensimmäisen sortokauden loppuun. Teoksessa Leino-Kaukiainen, P. (toim.) *Sensuuri ja sananvapaus Suomessa*. Suomen sanomalehdistön historia-projektin julkaisuja N:o 17, 26–33.
- Alapuro, R. & Stenius, H. (1987) Kansanliikkeet loivat kansakunnan. Teoksessa Alapuro, R., Liikanen, L., Smeds, K., Stenius, H. (toim.) *Kansa liikkeessä*. Vaasa: Kirjayhtymä, 7–52.
- Balmuth, D. (1979) *Censorship in Russia 1865–1905*. Washington DC: University Press of America.
- Castrén, L. (1951) *Adolf Ivar Arvidsson isänmaallisena herättäjänä*. Historiallisia Tutkimuksia 35. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Grotenfelt, K. (1912) Den finska grundlagskomitén år 1865 jämte densamma rörande handlingar. Teoksessa *Ett blad ur Finlands nyare historia*. Helsingfors: Söderström & C:o.
- Hakapää, J. (2008) *Kirjan tie lukijalle. Kirjakauppojen vakiintuminen Suomessa 1740–1860*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 1166, Tiede. SKS, Helsinki.
- Heikkinen, S., Kortteinen, T., Soikkanen, H. & Soininen, A.M. (1983) *Palkat, toimeentulo ja sosiaalinen rakenne Suomessa 1850–1913*. Helsingin yliopiston Talous- ja sosiaalishistorian laitoksen tiedonantoja n:o 13.
- Kinnunen, M. (1981) Malti ja muutos. J. V. Snellmanin Saima-lehden (1844–1846) maailmankuvan perusta, muotoutuminen ja rakenne. Suomen historian liseniaattityö. Helsingin yliopisto.
- Klinge, M. (1967) *Ylioppilaskunnan historia*. Toinen osa 1853–1871. Porvoo: WSOY.
- Landgren, L.-F. (1995) *För frihet och framåtskridande*. Helsingfors Dagblads etableringsskede 1861–1864. Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland Nr 591. Helsingfors.
- Landgren, L. (1988) Kieli ja aate – politisoituva sanomalehdistö 1860–1889. Teoksessa Tommila, P. & Aalto, E.-L. (toim.) *Sanomalehdistön vaiheet vuoteen 1905*. Suomen lehdistön historia 1. Kuopio: Kustannuskiila, 267–420.
- Leino-Kaukiainen, P. (1996) Sananvapaus sääty-yhteiskunnassa: Kamppailu sensuuria vastaan autonomian aikana. Teoksessa Nordenstreng, K. (toim.), *Sananvapaus*. Helsinki: WSOY, 127–152.
- Leino-Kaukiainen, P. (1984) *Sensuuri ja sanomalehdistö Suomessa vuosina 1891–1905*. Historiallisia Tutkimuksia 126. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura.

- Leino-Kaukiainen, P. (1981) Sensuuri Suomessa 1880-luvulta vuoteen 1905. Teoksessa Leino-Kaukiainen, P. (toim.) *Sensuuri ja sananvapaus Suomessa*. Suomen sanomalehdistön historia -projektin julkaisuja N:o 17, 34–71.
- Leino-Kaukiainen, P. (2007) Suomalaisten kirjalliset taidot autonomian kaudella. *Historiallinen Aikakauskirja* 4(105), 420–438.
- Nurmio, Y. (1934) *Suomen sensuuriolot Venäjän vallan alkuaikoina vv. 1809–1829*. Porvoo: WSOY.
- Nurmio, Y. (1947) *Taistelu suomen kielen asemasta 1800-luvun puolivälissä*. Vuoden 1850 kielisäännöksen syntyhistorian, voimassaolon ja kumoaamisen selvittelyä. Porvoo: WSOY.
- Rauhala, K.W. (1921) *Keisarillinen Suomen senaatti*. Jälkimmäinen osa. Vuodet 1859–1909. Helsinki: Otava.
- Rigberg, B. (1966) The Efficacy of Tsarist Censorship Operations 1894–1917. *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 14, 327–346.
- Tommila, P. (1986) Lukutaidon yleistyminen Suomessa. Teoksessa Album amicorum. *Kirja- ja kulttuurihistoriallisia tutkielmia Eeva Mäkelä-Henrikssonille 29.7.1986*. Helsingin yliopiston kirjaston julkaisuja 50, 175–181.
- Tommila, P. (1980) Sensuuriolot ennen vuotta 1865. Teoksessa Leino-Kaukiainen, P. (toim.) *Sensuuri ja sananvapaus Suomessa*. Suomen sanomalehdistön historia -projektin julkaisuja N:o 17, 3–15.
- Tommila, P. (1988) Suomen sanomalehdistön alkuvaiheet. Teoksessa Tommila, P. & Aalto, E.-L. (toim.) *Sanomalehdistön vaiheet vuoteen 1905. Suomen lehdistön historia 1*. Kuopio: Kustannuskiila, 23–75.
- Tommila, P. (1988) Yhdestä lehdestä sanomalehdistöksi 1809–1859. Teoksessa Tommila, P. & Aalto, E.-L. (toim.) *Sanomalehdistön vaiheet vuoteen 1905. Suomen lehdistön historia 1*. Kuopio: Kustannuskiila, 77–265.
- Tommila, P. (1989) Mitä oli olla suomalainen 1800-luvun alkupuolella. Teoksessa Pohls, M. (toim.) *Herää Suomi. Suomalaisuusliikkeen historia*. Kuopio: Kustannuskiila, 49–65.
- Viljanen, V.-P. (1988) *Kansalaisten yleiset oikeudet*. Tutkimus suomalaisten perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itenäisyyden ensi vuosina. 2. uud. p. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Zilliacus, C. & Knif, H. (1985) *Opinionens tryck. En studie över pressens bildningsskede i Finland*. Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland Nr 526. Helsingfors.

## SUURLAKOSTA PERUSOIKEUSUUDISTUKSEEN: SANANVAPAUDEN SÄÄNTELY SUOMESSA 1900-LUVULLA

*Teuvo Pohjolainen*

### Vuoden 1906 sananvapautta koskevan perustuslain valmistelu

Aika oli vuosisadan vaihteessa yleispoliittisesti kääntymässä Venäjällä uuteen vaiheeseen. Kuohuntaa oli ollut ajoittain jo 1820-luvulta lähtien, mutta nopean teollistumisen mukanaan tuoma teollisuusproletariaatin valtava kasvu 1800-luvun lopulla merkitsi samalla liikehdinnän järjestäytymistä ja sen tavoitteiden selkiytymistä. Japania vastaan helmikuussa 1904 syttynyt sotakaan ei yhdistänyt kansaa keisarin taakse eikä kääntänyt huomiota sisäisistä ongelmista ulkoiseen uhkaan. Odotettujen voittojen sijasta sota tuotti sarjan tappioita. Kansan yhdistymisen sijaan maassa puhkesi entistä suurempia ja määrätietoisempia levottomuuksia.

Lokakuun 7. päivänä 1905 puhkesi Venäjällä yleislakko, joka alkoi Venäjän sosiaalidemokratian puolueen (VSDTP) Moskovan komitean päätöksen perusteella Moskovan-Kazanin radalla. Se levisi nopeasti kaikkiin teollisuuskeskuksiin ja muuttui koko Venäjää käsittäväksi. Levottomuudet levisivät myös valtakunnan reuna-alueille. Myös suomalainen työväestö ja väestö laajemminkin yhtyi yleislakkoon. Lakkoisten lukumäärä pelkästään Venäjällä nousi yli kahden miljoonan.

Venäjällä yleislakon tavoitteena oli itsevaltiuden kukistaminen, *Bulyginin* duuman aktiivinen boikotointi, perustuslakia säättävän kokouksen koollekutsuminen ja demokraattisen tasavallan pystyttäminen. Tsaarihallitus säikähti vallankumousliikkeen kasvua ja kiiruhti tekemään joitakin myönnytyksiä. Lokakuun 17. päivänä tsaari julkaisi manifestin, jossa lupasi Venäjällä ”kansalaisvapaudet” ja ”lakiasäättävän” duuman.

Suomessa työväestön tavoitteina lakossa oli ennen muuta eduskuntauudistuksen toteuttaminen. Porvarillisissa – lähinnä nuorsuomalaisissa – piireissä pyrittiin lakon kärki ohjaamaan tsaaria ja Venäjää vastaan, ja lakkoon osallistuikin työväestön ohella myös nuorsuomalaisia. Lakon organisoinnissa ilmeni vaikeuksia, eikä sille osittain huonoista kommunikaatioyhteyksistä, osittain sosialidemokraattien suuntaerimielisyyksistä johtuen pystytty järjestämään koko maan kattavaa johtoa.<sup>1</sup> Tästä huolimatta työväestön lakko suuntautui tsaarin ohella yhtä lailla myös kotimaista porvaristoa vastaan.

Työväenliike vaati lakolla ennen muuta eduskuntauudistuksen toteuttamista<sup>2</sup> sekä poliittisten perusoikeuksien, sanan-, yhdistymis- ja kokoontumisvapauden turvaamista.<sup>3</sup> Juuri näiden oikeuksien merkitys oli nousevalle työväenliikkeelle keskeinen, sillä niitä rajoittamalla oli suuresti vaikeutettu toiminnan järjestäytymistä ja agitaatiota. Esimerkiksi vuonna 1904 sensuuri ei sallinut *N.R. af Ursinin* kääntämän *Marxin* ja *Engelsin* Kommunistisen manifestin julkaisemista.<sup>4</sup>

Sensuuritoimenpiteet kohdistuivat muutoinkin erityisen jyrkästi työväenliikkeen lehdistöön ja julkaisuihin, joissa tosin tsaarinhallinnon arvostelukin oli voimakkainta. Asiasta kertoo omalla tavallaan myös *Mäkelinin* laatima kenraalikuvernööri *Obolenskille* jätetty kirjallinen esitys kokoontumis- ja muiden kansalaisvapauksien palauttamiseksi. Tämän kuuluisan ns. ”kumarrusmatkan” yhteydessä esitetyn muistion loppu kuului:

1 Ks. esim. Hedman 1967, 257–262 ja Aaltonen 1967, 340–345.

2 Lakkoagitaatiosta ks. esim. Laine 1951, 180–206. Ks. myös Pohjolainen 1990.

3 Ks. Juva-Niitemaa-Tommila 1970, 266–268.

4 Oittinen 1967, 36.

Kokoontumisvapaus, jota tämä kansa ja varsinkin sen työtätekevä luokka on pitänyt kalliina ja pyhänä on meiltä ilman mitään tietävää syytä lähes kokonaan riistetty. Painovapaus on koko maassa uskomattoman ahtaalla, mutta siitä huolimatta on työväen harvalukuinen sanomalehdistö kovennetun sensuurin alaisena; meidän lehtiemme toimittamiseen voi sekaantua – ainakin välillisesti – mikä alempiarvoinen virkamies tahansa. Ja lisäksi on näille lehdille annettu mahtikäsky, jossa sanotaan, että jos ei suunta muutu, tulevat ne ilman edelläkäypää varoitusta lakkautettaviksi. Sanalla sanoen, kansan alimmilta kerroksilta on riistetty kaikki mahdollisuus ajatustensa julkilausumiseen. Me kysymme herra kenraalikuvernööri, onko tämä oikeutettua?<sup>5</sup>

Työväenliike saavutti suurlakolla tavoitteensa vain osittain. Johtuen lakon organisoinnissa ilmenneistä vaikeuksista ja tsarın ns. *marraskuun julistuskirjassa* 4.11.1905 antamista lupauksista yleislakko päättyi Helsingissä 7.11.1905 ja vähitellen myös muualla maassa.<sup>6</sup> Marraskuun julistuskirjan olennaisin sisältö oli lupaus eduskuntauudistuksen toteuttamisesta. Merkittävä – varsinkin lakon loppumisen kannalta – oli myös määräys ennakkosensuurin lakkauttamisesta ja käsky laatia perustuslainsäädännös, jolla turvattaisiin poliittiset perusoikeudet.<sup>7</sup>

Marraskuun julistuskirjan johdosta Senaatti päätti välittömästi lakkauttaa ennakkosensuurin ja antoi lainvalmistelukunnan tehtäväksi laatia ehdotuksen puheena olevia yleisiä kansalaisoikeuksia koskevaksi julistuskirjaksi. Ehdotus valmistui lyhyessä ajassa – kahdessa kuukaudessa.<sup>8</sup> Ehdotuksen perusteluissa todettiin mm.:

Niinkuin edellä on huomautettu, tunnustaa Suomen oikeusjärjestys periaatteellisesti kansalaisen persoonallisen vapauspiirin koskemattomuuden ja sen kautta myös, muun muassa, kansalaisten

5 Ks. Hedman 1967, 255.

6 Blomstedt 1969, 194–195; Torvinen 1965, 361–369 ja laajasti Laine 1951, 221–295.

7 Viljanen 1986, 144; Jussila 1979, 80–81.

8 Viljanen 1986, 140–156.



vapauden niissä kohdin, joista tässä etusijassa on puhetta, eli sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden. Aikojen kuluessa on kuitenkin syntynyt erinäisiä näitä vapauksia rajoittavia lainmääräyksiä. Näin on erittäinkin laita yhden sananvapauden puolen, nimittäin painovapauden, joka sillä tavalla kuin Lainvalmistelukunnan valmistaman painovapausslain ehdotuksen perustelmissa oleva selonteko painolainsäädännön kehityksestä osoittaa ja joihin perustelmiin senvuoksi tähän kysymykseen nähden ainoastaan viitataan, on monet ajat ollut ja on edelleen olennaisilta osiltaan rajoitettu.

Lainvalmistelukunnan mietinnöstä voidaan havaita ainakin kaksi merkittävää seikkaa. Ensinnäkin henkilökohtaisen vapauspiirin koskemattomuudella, jonka katsottiin perinteisesti sisältyneen Suomen oikeusjärjestykseen, nähtiin myös tässä mainitut vapausoikeudet turvatuiksi. Toiseksi perusoikeuksien kirjaamista (perustus)lainsäädännöllisesti pidettiin tarpeellisenä sen vuoksi, ettei vapauksia rajoittavia ”lainmääräyksiä” voitaisi (enää) antaa. Ehdotetulla erillisellä perustuslailla pyrittiin ensisijassa estämään sen tyyppiset painotoimen rajoitukset, jotka olivat voimassa 1774 vuodesta lähtien, ennen muuta ennakkosensuuri.

Lainvalmistelukunta loi eräällä tavoin suuntaviivoja myös sille perusoikeuskäsitykselle, jota 1919 säädetyn Hallitusmuodon 2. luvun perusoikeussäännökset sittemmin yleisemminkin heijastelivat. Mietinnössä todettiin:

Tässä on ilmaistu vain puheena olevien vapauksien ja oikeuksien yleiset periaatteet. Ne tarkemmat määräykset, joita on tarpeen, jäisivät siten, niinkuin melkein kaikkialla muuallakin on laita, yleisen lainsäädännön alalle. Tämän mukaisesti on, mitä tulee kansalaisten vapauteen julkilausua ajatuksensa puheessa, kirjoituksessa, painotuotteessa taikka kuvallisessa esityksessä, ainoastaan säädetty, ettei tätä vapautta saa ehkäistä valtiovallan ennakolta panemilla esteillä. Täten vahvistetaan, ettei sananvapautta saateta missään muodossa kytkä edelläkäyvään tarkastukseen ja hyväksymiseen eikä muu-

hun esivallan annettavaan lupaan, eikä myöskään vaatia panemaan vakuutta sakoista ja kustannuksista, joita sananvapauden väärinkäytöksistä voi aiheutua. Tarkemmat määräykset sananvapauden käyttämisestä ovat, mitä painosta julkaistuun kirjoitukseen tulee, Lainvalmistelukunnan valmistamassa ehdotuksessa painovapautta koskevaksi laiksi.

Edellä siteeratusta lainvalmistelukunnan lausumasta käy ilmi, että ehdotetulla perusoikeussäännöksellä tarkoitettiin lausua vain kansalaisvapauden (tässä tapauksessa sananvapauden) yleinen periaate, voidaan sanoa yhteiskunnallinen perusarvo.<sup>9</sup> Ajatuksena oli, että sen sisältö tuli konkretisoida muulla lainsäädännöllä.

Sananvapauden kannalta on merkityksellistä, mitä lainvalmistelukunta sanoi säännöksen sisällöstä ja sen konkretisoinnista. Sääntämisajankohta huomioiden on ymmärrettävää, että alunperin lakitekstiä muotoiltaessa sananvapauden sisältönä on pidetty selvästi vain painovapautta. Mitä muuta sananvapauteen mahdollisesti sisältyy, jäi sääntämisvaiheessa esittämättä. Nykyajan viestintäympäristö huomioiden on sanottava että, kaikki se, mitä sananvapauteen on sittemmin 1900-luvulla katsottu sisältyvän – painovapauden lisäksi – perustuu perustuslain sananvapaussäännöksen tulkintaan ja tulkinnan muutoksiin.

Edellä viitattu lainvalmistelukunnan vuonna 1906 julkaisema ehdotus ”Keisarillisen Majesteetin Julistuskirjaksi, koskeva eräitä Suomen kansalaisille kuuluvia yleisiä oikeuksia” kuului kokonaisuudessaan seuraavasti:

Älköön ennakolta estettä pantako Suomen kansalaisen oikeudelle julkilausua ajatuksensa puheessa, kirjoituksessa, painotuotteessa tahi kuvallisessa esityksessä, älköön myöskään loukattako Suomen kansalaisen vapautta kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista taikka muussa luvallisessa tarkoituksessa sekä edeltäpäin lupaa hankkimatta perustaa yhdistyksiä yleishyödyllisissä tahi muissa luvallisissa tarkoi-

---

9 Pohjolainen 1994, passim.

tuksissa; ja pitää lainsäädännön, joka näiden oikeuksien käyttämisen tarkempiin ehtoihin ja niiden väärinkäyttämiseen nähden havaitaan tarpeelliseksi, aina tapahtua perustuslain säätämässä järjestyksessä.

Tätä ehdotusta sittemmin hiottiin – erityisesti *Leo Mechelinin* ehdotusten pohjalta siten, että 20.8.1906 vahvistettu *Laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta* kuului:

Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus painosta julkaista kirjoituksia tai kuvallisia esityksiä, älköönkään sitä ennakolta estettävä.

Suomen kansalaisilla on oikeus ilman edeltäpäin annettua lupaa kokoontua neuvottelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa sekä muodostaa yhdistyksiä tarkoituksien toteuttamiseksi, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja.

Säännökset siitä, mitä näitä oikeuksia käytettäessä on vartenotettava, on annettava siinä järjestyksessä, mikä yleisen lain säätämisestä on voimassa.

Vuonna 1906 säädettiin siten erillinen sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapautta turvaava perustuslaki. Sitä konkretisoimaan oli erityisesti tarkoitettu painovapauslaki sekä kokous- ja yhdistyslait. Lainvalmistelukunnassa olikin samanaikaisesti perustuslainsäädännön kanssa valmisteltavana painovapauslaki. Tätä koskeva ehdotus valmistui nopeasti ja jo ennen perustuslainsäädännön valmistumista, vain runsaassa kuukaudessa. Luonnollisena selityksenä painovapauslakiehdotuksen nopealle valmistumiselle oli, että asiaa koskevia huolellisia selvityksiä ja valmiita ehdotuksia oli laadittu vastikään, esimerkiksi lakiehdotus vuodelta 1899. Voidaan siten sanoa, että sananvapauden perusoikeussäädännön valmistuessa lainvalmistelukunnassa, oli jo tiedossa, mitä sillä konkreettisesti tarkoitettiin erikseen säädettäväksi tarkoitettussa painovapauslaissa.

## Vuoden 1906 perustuslaista vuoden 1919 hallitusmuotoon

Painovapauslakiehdotus juuttui säätyjen erimielisyyksiin 1905-1906 valtiopäivillä, jonka seurauksena oli, että kun säädty saivat lain lopulta käsiteltyä, sitä ei enää hyväksyttykään Pietarissa. Tästä seurasi sananvapauden kannalta ongelmallinen tilanne; voimassa oli perustuslaintasoinen säännös, joka ilmaisi sananvapauden periaatteen ja kielsi ennakkosensuurin. Konkretisoivaa lainsäädäntöä ei kuitenkaan ollut muuta kuin osittain perustuslainsäädännöksen kanssa ristiriitainen vuoden 1867 painoasetus (joka puolestaan rakentui sensuurijärjestelmän varaan). Seurauksena oli tulkintaongelmia ja runsaasti keskustelua siitä, mikä oli ennakkosensuuria ja mikä ei.

Erityisen runsaasti keskustelua ja arvostelua aiheutti senaatin syksyllä 1910 antama päätös, jonka mukaan 20.8.1906 annettu perustuslaki Laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta ei kumonnut sitä 1867 painoasetuksen säännöstä, jonka mukaan aikakautisten painotuotteiden julkaisemista varten oli ilmoitauduttava painoasiain ylihallitukselle kirjallisella hakemuksella ja että kirjanpajan, ennen kuin ryhtyi aikakauskirjan painattamiseen, oli pitänyt saada "painoasiain ylihallituksen päätös ... siitä, että kysymyksessä olevan aikakauskirjan julkaisijalla oli oikeus sitä ulosantaa..."<sup>10</sup>

Vuoden 1906 erillisen perustuslain ohella sananvapauden sääntely oli esillä vuoden 1905 suurlakon jälkeen käynnistetyissä 1772 annetun hallitusmuodon uudistamishankkeissa. Senaatin yleisistunnossa 9.11.1906 asetettiin Leo Mechelinin puheenjohtolla valiokunta valmistelemaan uutta hallitusmuotoa.

Senaatin oikeustoimituskunnan pöytäkirjojen mukaan valiokunta sai työnsä valmiiksi 1.6.1907 mennessä. Uudessa hallitusmuotoehdotuksessa oli VIII luvun otsikkona "kansalaisten yleiset oikeudet". Ehdotuksen 72 §:ään oli sisällytetty 1906 perustuslain kaltainen sananvapaussäännös kielellisesti uudistettuna. Mechelinin johtaman valiokunnan hallitusmuotoehdotus ei sekään johtanut säätämistoimiin. Ehdotus pysähtyi kenraalikuvernööriin.

10 K.J.S. (Ståhlberg) LM 1911, 17–22 ja A.S. (Serlachius) LM 1911, 10–16.

Seuraava yritys hallitusmuodon uudistamiseksi voitiin tehdä vasta toisen sortokauden päättymisen jälkeen, kun Venäjällä maaliskuun vallankumouksessa 1917 keisari syöstiin vallasta ja tilalle asetettiin väliaikainen porvarillinen hallitus. Pian tämän jälkeen käynnistettiin hallitusmuodon uudistaminen uudelleen asettamalla komitea *K.J. Ståhlbergin* johdolla uudistusta valmistelemaan. Komitea otti nimekseen perustuslakikomitea. Perusoikeuksien – ja siis myös sananvapauden – osalta komitea otti työnsä pohjaksi Mechelinin johtaman senaatin valiokunnan 1907 laatiman hallitusmuotoehdotuksen. Sananvapaussäännös lyötiin Ståhlbergin henkilökohtaisten muistiinpanojen mukaan lukkoon 13.6.1917 pidetyssä kokouksessa. Komiteakäsittelyn aikana ei säännökseen tehty asiallisia muutoksia. Sen paikkaa hallitusmuodossa oli yhdessä muiden perusoikeussäännösten kanssa muutettu ja säännökseen oli tehty kielellisiä muutoksia sekä se tekninen muutos, että sananvapautta, kokoontumisvapautta ja yhdistymisvapautta koskevat säännökset yhdistettiin yhdeksi momentiksi.

Voidaan siis sanoa, että sananvapauden perusoikeussäännös sai asiasisältönsä 1906 ja jokseenkin sen sanamuodon, joka oli voimassa aina 1990-luvun puoliväliin, vuonna 1917. Vuoden 1919 hallitusmuotoon (10 §) säännös kirjattiin seuraavasti:

Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä, niin myös oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa sekä perustaa yhdistyksiä tarkoitusta varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja.

Säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla.

Kun edellä siteerattu sananvapauden perustuslainsäännös on asialliselta sisällöltään vuodelta 1906, on selvää, ettei sitä säädettäessä voitu aavistaa sitä teknistä ja yhteiskunnallista kehitystä, joka myöhemmin on vaikuttanut jouluköviestintään. Säännöksen kärki on suuntautunut

selvästi (painokirjoitusten) ennakkosensuuria vastaan. Perustellusti voidaanakin sanoa, ettei sananvapaussäännöstä alunperin ajateltu sovellettavaksi muuhun joukkoviestintään kuin painotuotteisiin.

## Sananvapaustulkinnan kehityksestä

Itsenäisyyden alkuaikoina sananvapauden tulkinnan määritti suhtautuminen painotoimeen ja painotuotteiden sallittuun sisältöön. Juuri tätä ongelmaa varten sananvapauden perusoikeussäännös oli alunperin säädettykin. Varsin varhaisessa vaiheessa, jo 1920-luvulta lähtien sananvapauden tulkintaa jouduttiin harjoittamaan myös pohdittaessa elokuvien sääntelyjärjestelmää. Vieläkin myöhemmin – ja laajimmin 1961 – jouduttiin arvioimaan sananvapauden merkitystä yleisradio-toiminnan yhteydessä. Historiallisesti arvioiden on mielenkiintoista, että sananvapauden tulkintadoktriini on muodostunut erityisesti juuri näiden viestintävälineiden sääntelytarpeiden tutkimisen yhteydessä. Kun sitten 1970-luvun lopulta lähtien on jouduttu tihenevään tahtiin uudenlaisten sanankäyttöön liittyvien tulkintaongelmien eteen, on monessa tapauksessa ollut vaikeata sovittaa vallitsevaa tulkintadoktriinia uusiin tarpeisiin.

Seuraavassa sananvapauden tulkintaa tarkastellaan erityisesti perustuslakivaliokunnan keskeisimpiä tulkintaratkaisuja analysoimalla. Eräänlaisena vallitsevan tulkinnan manifestaationa 1990-luvulla voidaan pitää perusoikeuskomitean ehdotusta sananvapaussäännöksen uudistamiseksi, jota tarkastellaan tämän luvun lopuksi ja jonka ehdotuksen mukaisesti hallitusmuodon sananvapaussäännös tuli uudistetuksi 1995 ja lopulta vuonna 2000 siirretyksi myös voimassa olevaan Suomen perustuslakiin.

### *Painoviestintä*

Sananvapauden perustuslainsäännöksen säätäminen 1906 erillisessä perustuslaissa tai 1919 hallitusmuodossa ei yksin riittänyt edes pai-

notoimen sääntelyyn. Oli välttämätöntä säätää perusoikeussäännöstä konkretisoiva *painovapauslaki*, jossa täsmällisemmin osoitettaisiin painoviestinnän sääntelyjärjestelmä. Painovapauslaki saatiin monien viihteiden jälkeen säädetyksi siten, että se tuli voimaan 1919.

Painovapauslaki toisti perustuslain sensuurikiellon. Lain soveltamisala oli laaja; se koski sekä *kirjapainotoimintaa*, painotuotteiden *julkaisuoikeutta* että painotuotteiden *levittämistä*. Tällaiseen toimintaan ei voitu edellyttää lupaa.

Painovapauslain keskeisenä tarkoituksena oli säännellä painoviestinnän valvontaa. Laissa oli yksityiskohtaiset säännökset siitä, ketkä ja missä järjestyksessä olivat vastuussa ”painokirjoituksen kautta tehdystä rikoksesta”. Osa lain säännöksistä tähtäsi *vastuunalaisten identifiointiin* (esimerkiksi määräykset lehtien päätoimittajista tai velvollisuus ilmaista painopaikka ja kirjanpainaja). Lain mukaan oikeusministeriön oli valvottava painovapauslain noudattamista. Ministeriö voi määrätä nostettavaksi syytteitä painorikosten johdosta sekä antaa eräissä tapauksissa painotuotteen väliaikaisen takavarikointimääräyksen sekä lehden väliaikaisen lakkauttamismääräyksen.

Painovapauslaki sisälsi valvonnallisten säännösten ohella vain vähäisessä määrin säännöksiä painoviestinnän *sisällöllisestä sääntelystä*. Vain julkisten asiakirjojen sekä eräiden muiden viranomaisissa syntyneiden asiakirjojen julkaisemisesta oli annettu määräyksiä. Painoviestinnän sisällölliset rajat säänneltiin pääosin rikoslaissa sekä eräissä muissa säädöksissä (esimerkiksi laki epäsiiveellisten julkaisujen levittämisen ehkäisemisestä).

Painoviestinnän oikeudellisessa sääntelyssä oli siten vähitellen siirrytty ennakkolisesta valvonnasta (sensuuri ja lupajärjestelmä) *jälkikäteiseen valvontaan* (rangaistuksen ja vahingonkorvauksen uhka, takavarikko ja lehden lakkauttaminen). Samalla painoviestinnän valvontavalta siirrettiin hallintokoneistolta tuomioistuinlaitokselle. Viestinnän ”vapaus” eli se, millainen viestintä on sallittua, ei tietenkään riipu valvontajärjestelmästä. Jälkivalvonnalla voidaan niin haluttaessa rajoittaa sanankäyttö hyvin ahtaisiin puitteisiin. Sananvapauden kannalta on olennainen kysymys, millaiset teot rikoslaissa tai muussa

lainsäädännössä kriminalisoidaan ja miten ankarat rangaistukset paino- tai viestintärikoksista voivat seurata.<sup>11</sup>

Rikoslain sekä eräiden muiden säädösten viestintää koskevat rajoitukset – viestintään sovellettavia rangaistussäännöksiä on esimerkiksi rikoslaissa yhä toistakymmentä – eivät kohdistu pelkästään painokirjoituksiin, vaan niitä sovelletaan muuhunkin joukkoviestintään. Rajoittavien säännösten soveltamisen tiukkuus on vaihdellut eri aikoina ja erilaisissa yhteiskunnallisissa ilmastoissa. Painovapauslain säätämisen jälkeen 1920-luvun alussa painokanteita esiintyi runsaasti. Valtaosa kohdistui vasemmiston lehdistöön. Ensimmäinen painokanne painovapauslain säätämisen jälkeen nostettiin 1919 sosialidemokraattisen vaalijulisteen ”Sorron yöstä nouskaa” johdosta.

Vuodesta 1919 voimassa ollut painovapauslaki säänteli painoviestinnän järjestelmää 2000-luvun alkuvuosiin asti. Lain tavoitteena oli rajoittaa hallitusvallan mahdollisuuksia puuttua painoviestintään. Poikkeuksellisissa oloissa viranomaisille myönnettiin kuitenkin laajojakin rajoitusvaltuuksia. Erilaisin valtuuslaein ja rikoslain muutoksin rajoitettiin 1920-luvun lopussa ja 1930-luvun alussa vasemmistolaista painoviestintää ja kommunistisena pidetty lehdistö lakkautettiin kokonaan. Vuosikymmenen lopussa rajoituksia asetettiin myös äärioikeistolaisena tai fasistisena pidetyille lehdistölle. Sensuuri palautettiin sodan uhan alla ensin alueellisesti lokakuun puolivälissä 1939 ja sodan puhjettua koko maassa. Erilaisin järjestelyin koko sodan ajan toiminut sensuuri lakkautettiin sodan päättymisen jälkeen.

Välittömästi sodan jälkeen välirauhansopimuksen nojalla lakkautettiin fasistisena pidetty lehdistö – vuonna 1944 valvontakomissio lopetti mm. yli 90 maanpuolustuslehteä – sekä takavarikoitiin joukko muita painotuotteita, erityisesti kirjoja. Kirjojen takavarikointi ja poistaminen kirjastoista oli mittavaa 1944–46. *Kai Ekholmin* mukaan yli 1 600 kirjanimekettä ja kaiken kaikkiaan 30 000 kirjaa poistettiin yleisistä kirjastoista vuosina 1944–1946. Poistetut kirjat olivat etupäässä neuvostovastaisina pidettyjä kirjoja. Valikoimista poistettiin mm. sotapropagandaksi luokiteltua suomalaista kirjallisuutta – esimerkiksi

---

11 Ks. myös Suksi LM 1990, s. 280–306.



*Waltarin* ja nimimerkki *Nauticuksen* teoksia sekä parodiakirjallisuutta, esimerkiksi *Ollin* kirjoitus ”Vot Iivana”. Kukin suomalainen kirjasto joutui siis 1940-luvun puolivälissä rangaistuksen uhalla poistamaan määrätyt kirjat hyllyistään. Kirjat takavarikoitiin kirjastojen omiin varastoihin. Osa teoksista säilöttiin poliisilaitoksille. Reilut kymmenen vuotta myöhemmin annetun määräyksen perusteella suurin osa pannaan joutuneista kirjoista kuitenkin palautettiin hyllyihin lähinnä tutkijoiden ulottuville.<sup>12</sup>

Takavarikointien jälkeen painoviestinnässä palattiin painovapaustlain mukaiseen sääntelyjärjestelmään, jossa kriminalisointeja sisältävien säännösten soveltamisessa oli vähitellen nähtävissä tulkinnan liberalisoitumista.

Edellä lyhyesti kuvattu painotoimen sääntelyn kehitys heijastelee sananvapauden sisällöllistä tulkintaa. Perustuslainsäännösten – siis myös sananvapauden perusoikeussäännöksen – *tulkintaoikeus kuuluu erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*. Suoranaisesti painotoimen alaan kuuluvia tulkintatapauksia oli 1900-luvulla kuitenkin vain muutamia. Niiden perusteella on havaittavissa, että perustuslakivaliokunta on tarkoittanut sananvapaudella ensinnäkin *lehdistön vapautta*. Sillä on tarkoitettu oikeutta julkaista ilman ennakkokontrollia sanoma- ja muita lehtiä. Tämä oikeus oli ilmaistu eksplisiittisesti myös painovapaustlain 1 §:ssä. Tämän säännöksen perustuslakivaliokunta on katsonut ”sisältävän autenttisen selityksen puheenalaisiin perustuslain säännöksiin”.

Samalla kun valiokunta on todennut, että maassa on lehdistön vapaus, se on korostanut useassa tulkintatilanteessa, että vapaudelle on laissa säädetty jokseenkin tiukat rajoitukset. Osa niistä oli ilmaistu painovapaustlaissa, mutta valtaosa jo sitä ennen säädettyssä rikoslaissa. Vaikka rikoslain monet sanankäyttöä rajoittavat määräykset olivat peräisin ajalta ennen sananvapauden konstitutionisointia, niitä ei asetettu kyseenalaiseksi sananvapauden periaatteen säätämisen yhteydessä. Huomattavaa on, että rikoslain myöhemmin tehtyjen muutosten yhteydessäkään – vaikka muutoksilla pyrittiin nimen-

12 Ekholm 2000 passim. Laajemmin painosensuurista ks. Ekholmin ja Karhulan artikkeli tässä teoksessa.

omaisesti estämään kommunistisen aatteen levittäminen yhdistys-, kokountumis- ja sananvapautta käyttäen – ei perustuslakivaliokunnan tulkinnassa katsottu muodostuvan ristiriitaa rikoslain ja sananvapauden perusoikeuden välille.

Edellä esitetyn perusteella voidaan sanoa, että perusoikeuden *intensiteetin* suhteen sananvapauden tulkinta on ollut ahdasta. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan tulkinta on ollut laavaa perusoikeuden *ekstensiteetin* suhteen. Tämä näkyi esimerkiksi valiokunnan tulkinnassa harkittaessa ns. lippuasetuksen perustuslainmukaisuutta. Valiokunta katsoi, että sananvapauden perusoikeusäännyksen kannalta oli kyseenalaista, että lippuasetuksen mukaan voitiin lippua pitää lainvastaisena siinä olevan tunnuslauseen tai kuvallisen esityksen nojalla.

Perustuslakivaliokunnan mietintöjen ja lausuntojen mukaan sananvapaudella on ainakin kaksi puolta. Ensinnäkin sananvapaudteen sisältyy lausuntovapaus, ilmaisuvapaus ja painovapaus, jolla on tarkoitettu *oikeutta sanoman lähettämiseen* ilman (merkittäviä) esteitä. Sananvapauden vastaista on siten ennakkosensuuri. *Jälkikäteisten rangaistusten asettaminen* ja tietynlaisen viestinnän kriminalisointi sen sijaan on katsottu mahdolliseksi. Vaikka tältä osin rajan määrittely on ongelmallista, kriminalisoinneilla ei voida puuttua viestinnän sisältöön siten, että sananvapauden ydinsisältö vaarantuu. Sananvapautta loukkaavaa on siten esimerkiksi sellainen sääntely, jossa jälkikäteisillä kriminalisoinneilla huomattavasti tai epäselvällä tavalla pyritään puuttumaan viestintään.

Kiihotuslain säätämisen yhteydessä 1934 perustuslakivaliokunta puuttui sananvapauden ja rangaistussäännösten suhteeseen sanotussa hengessä. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan voitiin rangaista muun muassa sitä, joka levittää lausumia tahi perättömiä tietoja, jotka ovat omiansa halventamaan eduskuntaa, hallitusta, julkista viranomaista tai voimassa olevaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tahi törkeästi loukkaamaan uskonnollisia tai siveellisiä periaatteita tahi häpäisemään kansallisia muistoja. Valiokunta katsoi, että säännös oli sisällykseltään siksi laaja ja epäselvä, että se voimaan saatettuna supistaisi kansalaisille perustuslailla turvattua sananvapautta.

Toiseksi sananvapauden on katsottu pitävän sisällään myös *oikeuden vastaanottaa sanomia*. Jo vuoden 1943 valtiopäivillä, siis sodan vielä jatkuessa, perustuslakivaliokunta totesi sananvapauden vastaiseksi pyrkimykset ehkäistä vapaata mielipiteen muodostusta ja liiaksi yhtäläistä yhteiskunnassa vallitsevia ajatussuuntia. Tulokinnassa on siten katsottu, että sananvapauden olennaisena elementtinä on *vapaa mielipiteen muodostus*. Se taas edellyttää, että ihmisillä on mahdollisuus saada riittävästi ja monipuolisesti tietoja ja mielipiteitä oman maailmankuvansa muodostamiseksi. Tämä sananvapauden tulkinnalla esiin nostettu eräänlainen sananvapauden kääntöpuoli yhdistää sananvapauden joukkoviestinnän teorioihin ja järjestämistapaan.

Painoviestinnän vastaanottamisen näkökulmasta on olennaista myös se, miten *painotuotteiden jakelu* on järjestetty. Jakelulla on siten tärkeä funktio sananvapauden kannalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän sananvapauden ulottuvuuteen lausunnossaan, joka annettiin postitoimintalain säätämisen yhteydessä 1993.

Lakiehdotuksen mukaan postitoiminnan harjoittajalla tuli olla valtioneuvoston myöntämä toimilupa. Joukkopostitoiminnan harjoittajan tuli tehdä toiminnastaan ilmoitus liikenneministeriölle. Ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan samassa ajankohdassa kuin Posti- ja Telelaitos muuttui osakeyhtiöksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan esityksen keskeisenä tavoitteena oli turvata postitoiminnan sujuvuus ja jatkuvuus koko maassa. Perustuslain turvaaman sananvapauden toteutumista valiokunnan mukaan edistää se, että maassa on vapaasti ja häiriöttä toimiva jakeluverkko sanomien välittämiseksi. Arvioitaessa ehdotusta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta oli valiokunnan mielestä yleisenä taustaseikkana otettava huomioon, että tavoitetasolla esitys nimenomaan sanomien vastaanottajien kannalta edistää kyseisen perustuslainkohdan käytännön toteutumista, mikä samalla on tärkeää yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta.

Keskeisten valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden kannalta esityksen merkittävin kohta oli siihen liittynyt toimilupajärjestelmä

(vrt. PeVL 2/1986 vp). Sananvapausjärjestelmään ei varauksettomasti sovi, että tämän perusoikeuden käyttäminen – ei myöskään jakelun osalta – tehdään luvanvaraiseksi.

Valiokunta katsoi kuitenkin, että ehdotettu toimilupajärjestelmä ei ollut ristiriidassa perustuslain sananvapaussäännösten kanssa. Valiokunnan mielestä ei ole kuitenkaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta asianmukaista, että jakeluyhtiön harjoittaessa myös postitoimintaa lehtijakelukaan ei olisi mahdollista ilmoituksen varassa. Toimilupajärjestelmän ulottuvuuteen vaikuttavat postitoimintalain säännökset oli tehtävä sananvapaussäännöksen kannalta niin selkeiksi, ettei epäilyä sääntelyn perustuslainmukaisuudesta voi syntyä.

Perustuslakivaliokunta katsoi jakelutoiminnan keskeyttämisen ja toiminnan kieltämisen olevan sellaisessa hallinnollisessa järjestyksessä määrättäviä varsin ankaria seuraamuksia, jotka eivät yleisestikään ole vaivatta sovitettavissa yhteen perusoikeussuojan kanssa. Koska lakiehdotuksen mukaan oli hyvin väljin edellytyksin mahdollista, että seuraamuksia kohdistetaan perustuslaissa erityisellä tavalla viranomaisen puuttumiselta turvatus sananvapauden piiriin kuuluviin toimintoihin, oli lakiehdotus valiokunnan mielestä tästä syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

### *Kuvatallenteet; elokuva ja video*

Kuvatallenteiden, elokuvan ja videon, sääntelyssä oli 1900-luvulla käytössä sensuurijärjestelmä. Sensuuri koski vain sellaisia kuvatalenteita, jotka oli tarkoitettu *julkisesti esitettäväiksi*. Se ei kohdistunut kuvatallenteen tekemiseen, vaan *levittämiseen*.

Vuonna 1919 annetun painovapauslain katsottiin poistaneen myös elokuvasensuurin. Seurauksena oli, että poliisi saattoi keskeyttää lainvastaiseksi katsotun elokuvan esittämisen. Näkemys lainvastaisuudesta saattoi vaihdella paikkakunnittain. Tämä aiheutti epävarmuutta elokuva-alan liiketoiminnalle. Ei ollut varmuutta siitä, voitiinko tuotettua tai maahan tuotua elokuvaa lopulta esittää. Niinpä elokuva-

sensuuri aloitettiin aluksi vapaaehtoisuuteen perustuen - elokuva-alan omasta pyynnöstä - vielä samana vuonna uudelleen. Elokuva-ala teki useita aloitteita sensuurin siirtämiseksi valtion hoidettavaksi. Useista yrityksistä huolimatta vasta 1945 saatiin elokuvien ennakkotarkastus lailla säännellyksi. Elokuvasensuuria koskevat lait oli säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska kysymyksessä on poikkeus perustuslain takaamasta sananvapaudesta.

Sensuurin ankaruus muuttui yhteiskunnan ilmapiirin muutosten myötä. Suuri puhdistus tehtiin vuosina 1944-46. *Jari Sedergrenin* mukaan jatkosodan jälkeen sotasensuuri ja Valtion filmitarkastamo (vuodesta 1946 Valtion elokuvatarkastamo) kielsivät osana suojaavaa tehtäväänsä yli 300 elokuvaa. Niiden joukossa oli 27 saksalaista näytelmäelokuvaa ja peräti 168 saksalaista uutiskatsausta. Joulukuussa 1944 saksalaiset ja unkarilaiset elokuvat kiellettiin valvontakomission vaatimuksesta.<sup>13</sup>

Pariisin rauhansopimuksen nojalla mahdolliseksi tullessa uusintatarkastuksessa osa kielletyistä elokuvista vapautettiin vuosien myötä. Kaikkinensa ulkopoliitiikan merkitys elokuvasensuurin perusteena vähentyi normaaliaikoihin siirryttäessä.

Aina 2000-luvun alkupuolelle voimassa ollut laki elokuvien tarkastuksesta edellytti, että elokuvien kaupalliseen esittämiseen oli hankittava poliisiviranomaisen lupa. Sen lisäksi kaupalliseen levitykseen tarkoitettu elokuva oli tarkastettava ja hyväksyttävä elokuvatarkastamossa ennen kuin se voitiin esittää.

Elokuvasensuurin kaltainen tarkastusjärjestelmä koski myös julkiseen levitykseen, myyntiin tai vuokraukseen tarkoitettuja videoita vuonna 1987 annetun lain mukaan (L video- ja muiden kuvaohjelmien tarkastamisesta). Myös videosensuuri säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuksena sananvapaudesta.

---

13 Sedergren 1999. Ks. myös Sedergren 2006.

## *Yleisradiotoiminta*

Edellä on selostettu pääpiirteissään painoviestintää koskevan oikeudellisen sääntelyn kehitystä. Erityisesti 1800-luvulla, mutta vielä pitkälle 1900-luvulle painoviestintä oli ainut merkittävä joukkoviestinnän muoto. Myös kysymys sananvapaudesta perusoikeutena kytkettiin tavallisesti painovapauteen. Nopea tekninen kehitys 1900-luvulla toi kuitenkin tullessaan monia muita joukkoviestinnän muotoja, jolloin myös sääntely laajentui ja keskustelu siitä, mitä sananvapauden perustuslainsäädännös tarkoittaa, sai uusia ulottuvuuksia.

Tässä ei ole mahdollista laajasti selostaa kaikkia muita joukkoviestimiä koskevia säännöksiä tai niiden kehitystä. Lyhyesti on syytä mainita, että *yleisradiotoiminnassa* – perinteisessä radio- ja televisio-toiminnassa – omaksuttiin 1927 radiolaitteista annetun lain nojalla järjestelmä, jonka mukaan lähetystoiminta on yleensä (valtioneuvoston) luvanvaraista. MTV Oy sai 1993 oman toimiluvan harjoittaa kaupallista televisio-toimintaa. Lisäksi toimilupia on myönnetty paikallisradio- ja televisio-toimintaa varten.<sup>14</sup> Vuonna 1994 säädetyn yleisradiolain mukaan Yleisradio Oy:llä oli oikeus lähetystoimintaan suoraan lain nojalla. Samalla laki määräsi sen velvollisuudeksi huolehtia julkisen palvelun ohjelmatoiminnasta.

Yleisradiotoimintaa sääntelevä lainsäädäntö oli pitkään 1900-luvulla pahoin vanhentunutta ja puutteellista. Keskustelua käytiin erityisesti siitä, oliko vuoden 1927 radiolaitelakiin perustuva lupajärjestelmä ja lähetystaajuuksien jakomenettely sopusoinnussa perustuslain sananvapaussäädännön kanssa. Asiaa käsiteltiin myös eduskunnan perustuslakivaliokunnassa useassa eri yhteydessä.<sup>15</sup>

Laajimmin perustuslakivaliokunta on arvioinut sananvapautta ja viestinnän organisointia radiolakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä 1961.<sup>16</sup> Lakiehdotuksen mukaan yleisradiotoimintaa sai harjoittaa ainoastaan valtioenemmistöinen yleisradioyritys. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä oli lausua, oliko laki tästä tai jostakin muusta

14 Manninen LM 1989, 154–194.

15 Jyräki 1969, passim.

16 Ks. myös Kastari 1960, 71–106.

syystä säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lausunnossaan valiokunta tiivistä siihenastisen sananvapaustulkintansa seuraavasti:

- Sananvapauteen kuuluu ahtaamassa merkityksessä *ilmaisuvapaus*:

Hallitusmuodon 10 §:n mukaan Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä. Suomen kansalaiselle perustuslainvoimaisesti näin turvattuun oikeuteen sisältyy sananvapaus ahtaamassa merkityksessä, eli oikeus ajatusten lausumiseen puhe- ja kirjallisin esityksin sekä painovapaus eli oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen.

- Laajemmin tarkastellen sananvapauteen kuuluu sanomien *vastaanottamisen vapaus*:

Edelleen on tähän oikeuteen katsottava kuuluvan vapaus lausutun ajatuksen, puheen kuuntelemiseen sekä vapaus kirjoituksen ja painotuotteen lukemiseen ja kuvallisen esityksen katselamiseen..

- Edellisistä sananvapauden osista johdannaisena on sananvapauteen katsottava kuuluvan *moniarvoisen joukkoviestinnän sisällön*, mutta siitä ei voida suoraan johtaa vaatimuksia sen organisoinnin tapaan. Sananvapaus voidaan pyrkiä siten turvaamaan käyttämällä lehdistön vapauden periaatetta: ”Niinpä jokainen kansalainen – ja myös oikeushenkilö – saa ilman hallintoviranomaisen lupaa esim. perustaa sanomalehden tai kirjapainoliikkeen...” Mutta luvanvarainen tai monopolisoitukin viestinnän organisointi voi täyttää sananvapauden vaatimukset, jos ohjelmatoiminnan sisällössä taataan sananvapauden elementtien käytännön toteutuminen: ”Siitä syystä ei laki, jolla radiotoiminta säännellään, jos se vain muutoin täyttää sille asetettavat vaatimukset, saatakaan perustuslakivaliokunnan mielestä merkitä sananvapauden rajoittamista, vaan päinvastoin sääntelyä, jolla kansalaisille turvataan, jos laki on oikein laadittu,

niin laaja mahdollisuus ajatustensa vapaaseen esittämiseen myös radion välityksellä kuin tekniikan nykyinen ja nähtävissä oleva kehitys suinkin myöten antaa. Tämän vuoksi ei kysymys radiolaista, rakentuipa sitten lakiehdotus radiomonopolin tai ns. radiovapauden pohjalle, valiokunnan käsityksen mukaan muodostukaan perustuslakikysymykseksi, vaan harkintakysymykseksi.

Viimeksi sanottuun valiokunnan kannanottoon vaikutti olennaisesti se ajatus, ettei aaltopituuksien tai televisiokanavien rajallisuudesta tai taloudellisista seikoista johtuen kuitenkaan kaikilla, ei ”edes jokaisella yleishyödyllisellä tai sivistyksellisellä järjestöllä, laitoksilla tahi yhteisöllä eikä edes jokaisella poliittisella puolueella tai ryhmittymällä”, olisi käytännössä mahdollisuutta oman radio- tai televisioyrityksen perustamiseen.

Ohjelmatoiminnan moniarvoisuus pyrittiin takaamaan siten, että Yleisradio Oy asetettiin eduskunnan alaisuuteen. Eduskunta valitsee yhä yhtiön ylimmän päätöksenteko-organin, hallintoneuvoston. Siinä yleisradiotoiminnassa, joka perustuu toimilupiin, voidaan toimilupaehdoilla pyrkiä vaikuttamaan ohjelmatoiminnan sisältöön, mihin voi liittyä sananvapauden kannalta ongelmia.

Edellä esitetty osoittaa, että sananvapauden tulkinnassa ovat yleislinjat muotoutuneet viimeistään 1961 radiolainsäädännön käsittelyn yhteydessä. Sen jälkeen perustuslakivaliokunnassa esillä olleet tulkintatilanteet ovat joko toistaneet aiemmin esitettyjä tulkintoja tai tuoneet niihin lisiä, muttei kuitenkaan sananvapauden ydinkysymyksissä. Sananvapauden tulkinnassa oli tällä tavalla muodostunut suhteellisen kiinteä tulkintatraditio, jopa sillä tavalla, että tulkintaperinne saattoi olla esteenä sananvapauden radikaalille uudelleen ymmärtämiselle nopeasti muuttuvassa yhteiskunnallisessa ja teknologisessa ympäristössä.



## *Kaapelilähetystoiminta*

Laaja-alaisimmin sananvapautta on tulkittu 1960-luvun jälkeen perustuslakivaliokunnan käsitellessä kaapelilähetystoimintaa ja yleisradioyhtiötä koskeneita lakiehdotuksia.

Kaapelilähetystoiminnan sääntely – niin kuin jo 1961 radiolainsäädännön käsittely – on hyvä esimerkki siitä, miten sananvapausdoktriini, joka on perustunut vuosisadan alussa säädettyyn perusoikeussäännökseen, on jouduttu tulkinnalla mukauttamaan sellaisiin yhteiskunnallisiin tilanteisiin, jotka eivät olleet aavistettavissa perusoikeussäännöstä kirjoitettaessa. Kaapelilähetystoiminnan sääntely oli pitkän aikaa sen käynnistymisen jälkeen puutteellista, mutta 1987 saatiin säädetyksi toimintaa sääntelevä laki. Myös sen mukaan lähetystoiminnan harjoittamiseen tarvittiin toimilupa. Lain säännösten perusteella toimilupa oli kuitenkin pääsääntöisesti myönnettävä, jos hakija kykeni toimintaan ja on vakavarainen. Kaapelilähetyslaissa oli myös eräitä säännöksiä, joilla pyrittiin ohjelmatoiminnan monipuolisuuteen, riittävään kotimaisuuteen sekä mainonnan volyymin rajoittamiseen.

Arvioidessaan kaapelilähetystoimintaa koskevaa lakiehdotusta sananvapauden kannalta perustuslakivaliokunta otti tulkintansa lähtökohdaksi aikaisemman tulkintalinjansa. Valiokunnan käsityksen mukaan kaapelilähetystoiminnan saattaminen luvanvaraiseksi esitetyllä tavalla ei ollut vastoin perustuslaissa säädettyä ennalta ehkäisemisen kieltoa, koska toimilupa oli myönnettävä, jos luvan hakija täytti laissa asetetut edellytykset, jotka valiokunnan käsityksen mukaan olivat ”järjestysluonteisia”. Valiokunta perusteli lupamenettelyn sallivaa kantaansa samaan tapaan kuin käsitellessään lupamenettelyä yleisradiotoiminnassa 1961 radiolainsäädännön käsittelyn yhteydessä: yleisradiotoiminnan tavoin myös kaapelilähetystoimintaan kohdistui sellaisia teknisiä ja taloudellisia rajoituksia, joita ei painoviestinnässä ole.

Sananvapauden kannalta arveluttavana valiokunta piti mahdollisuutta kaapelilähetystoiminnan ja ohjelmatoiminnan harjoittamisen keskittymistä muutamalle harvalle, varsinkin, jos toiminta keskittyy

”painovapauslain mukaista toimintaa harjoittaville valtakunnallisesti tai alueellisesti johtaville yrityksille”. Valiokunnan mielestä sananvapaudella perusoikeutena on myös *ohjelmallista merkitystä*. Tämä edellyttää, että aktiivisesti selvitetään millä tavalla “sananvapauden aktiivista toteutusta voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti edistää”.

### *Uudet viestintäkanavat*

Joukkoviestinnässä tapahtui teknologian kehittyessä nopeita muutoksia jo viime vuosisadan lopulla. Viestintäkanavat toisaalta monipuolistuivat ja toisaalta joukkoviestinnän ja henkilökohtaisen viestinnän raja hämärtyi. Sananvapauden tai yleisemminkin lainsäädännön näkökulmasta katsoen tekninen kehitys oli huimasti sääntelyn edellä. Monet viestintäkanavat rikkoivat sillä tavalla kansallisvaltioiden rajat ja oikeudenkäyttöpiirin, ettei kansallista ohjaavaa lainsäädäntöä voitu juuri ajatella. Sääntelyn oli tällöin perustuttava lähinnä kansainvälisiin sopimuksiin tai niitä epämääräisempään soft law -aineistoon.

Esimerkkejä viestintäkanavista, joiden kansallinen sääntelyjärjestelmä puuttui 1900-luvulla, ovat satelliittiviestintä ja Internet. Suomi liittyi Internetiin vuodenvaihteessa 1988–1989 korkeakoulujen Funetin (Finnish University and Research Network) kautta. Vasta kun 1990-luvulla Internet siirrettiin teleoperaattoreiden hoidettavaksi, Internet alkoi levitä suuren yleisön käyttöön. Näin ollen WWW-sivujen ja vertaisverkkojen myötä sittemmin yleistyneet chatit ja tiedostojen jaot eivät ehtineet oikeastaan millään tavoin vaikuttaa sananvapausajatteluun tai -lainsäädäntöön 1900-luvulla.

On perusteltua odottaa, että viestintäteknologia tulee lähitulevaisuudessa edelleen – ja kiihtyvällä nopeudella – muuttumaan. Suomalaiset sananvapauden mallit ja tulkinnat ovat ehtineet konkreettisesti ottamaan kantaa muuttuvaan viestintäympäristöön vasta 2000-luvulla. Voidaan arvioida, että sananvapauden perusidea tai -arvo on jollakin tavalla sovellettavissa myös uuteen viestintään. Sen sijaan se konkreettinen säännöstö ja sanankäytön rajoitukset, jotka

säädettiin aikanaan perinteisiä viestintäkanavia tai -välineitä varten, soveltuivat huonosti tai ei lainkaan uuteen viestintään. Kuitenkin vasta 2000-luvulla saatiin säädetyksi viestinnän välineneutraali lainsäädäntö, jota tarkastellaan tässä teoksessa jäljempänä.

## Muita sananvapauden tulkintoja

### *Mainonta ja sananvapaus*

Kuten edellä esitetystä käy ilmi, valtaosa niistä sananvapautta koskevista tulkinnoina, joita eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on tehty, liittyy erilaisten viestintävälineiden sääntelyn ongelmiin. Tällaisten tulkintatapausten yhteydessä on voitu esittää myös sellaisia tulkintakannanottoja, joilla on yleisempää, viestintäkanavasta irtautuvaa merkitystä. Joissakin tapauksissa sananvapautta on jouduttu tulkitsemaan sellaisissa asiayhteyksissä, joissa ei viestintävälineellä ole merkitystä juuri lainkaan. Yksi tällainen kysymys on mainonnan sääntely.<sup>17</sup>

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt mainonnan sääntelyä useissa yhteyksissä. Keskeisimpiä ovat alkoholi- ja tupakkamainonnan kieltoa koskevien lakiesitysten yhteydessä annetut lausunnot (PeVL 3/1976 vp ja PeVL 4/1976 vp) sekä kaapelilähetystoimintaa koskeva lausunto (PevL 2/1986 vp).

Valiokunnan tulkintaratkaisujen perusteella voidaan *Sami Mannisen* tapaan pelkistää mainonnan ja sananvapauden suhde seuraavasti:

1. Valiokunta on pitänyt mainontaa (ja elinkeinotoimintaa koskevaa viestintää yleisemminkin) lähtökohtaisesti sananvapauden perusoikeussäännöksen suojaamana viestintänä. Tosin elinkeinotoimintaan liittyvää viestintää ei ole pidetty sananvapauden ydinalueena.

---

17 Manninen 1995 a, 571–606.

2. Yksittäisten tuotteiden mainonnan kieltäminen ei ole ankaraa tai syvälle käyvää puuttumista perusoikeuteen.
3. Alkoholin ja tupakan (tai muiden terveydelle vahingollisten tuotteiden) mainonta voidaan lailla kieltää, koska tällaisessa tapauksessa kiellolla on hyväksyttävä peruste. Valiokunta totesi, ettei tällaisella mainonnalla tavoitella sellaisia tarkoituksia, joiden vuoksi kansalaisille on perustuslain mukaan taattu sananvapaus. Näin ollen sen rajoittaminen ei valiokunnan mukaan ole ollut perustuslakikysymys.
4. Viestintävälinekohtainen, laissa säädetty mainonnan määrällinen rajoittaminen on mahdollista, kunhan tämä ei tee joukkoviestinnän harjoittamista taloudellisesti mahdottomaksi.

### *Sananvapautta rajoittavan sääntelyn taso*

Erityisenä tulkintakysymyksenä perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa myös siihen, minkä tasoisilla normeilla sananvapauden sääntely on mahdollista. Niin kuin edellä esitetystä ilmenee, alun perin (1919 HM 10 § 2 mom.) perustuslaissa on lausuttu: ”Säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla”. Perusoikeusuudistuksen jälkeen (1995) vastaava lauseke oli HM 10 §:n 1 momentissa, jossa todettiin ”Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla”. Lauseke sisällytettiin sittemmin samanlaisena voimassa olevaan Perustuslakiin vuodelta 2000 (12 §). Säännökset voidaan ymmärtää valtuutukseksi antaa tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, edellyttäen ettei niillä rajoiteta sitä, mitä perustuslainsäädännöksellä on haluttu suojata. Toisaalta säännöksellä voidaan ajatella pidätetyn sananvapauden tarkempi sääntely normihierarkiassa lain tasolle. *Lakia alemman asteisin säännöksin tai määräyksin ei sananvapaudesta ja sen käyttämisestä saa säätää.*

Viimeksi mainittuun liittyy eräitä konkreettisia tulkintatilanteita. Perustuslakivaliokunta joutui tarkastelemaan sääntelytasoa koskevaa kysymystä kaapelilähetystoimintaa koskevan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Lakiehdotuksessa oli esitetty, että kaapelilähetystoimintaa varten myönnettävässä toimiluvassa määrättäisiin, kuinka suuren osan ohjelmista vähintään tulee olla suomalaista alkuperää. Valiokunnan mielestä kotimaisuusastevaatimus saattaa sinänsä edistää Suomen kansalaisten sananvapautta – erityisesti oikeutta ajatusten vapaaseen esittämiseen, koska vaatimus on omiaan tukemaan ja kannustamaan kotimaista ohjelmatuotantoa ja näin ollen vahvistamaan kansallista kulttuuria.

Toisaalta valiokunta katsoi, että kotimaisuusastevaatimus on perustuslain sananvapaussäännösten kannalta ongelmallinen, jos vaatimus saattaisi aiheuttaa yhtäältä sen, että kaapelilähetystoiminnan harjoittaminen kävisi tosiasiallisesti mahdottomaksi esimerkiksi kotimaisten ohjelmien kustannusten takia, tai toisaalta sen, että ulkomaista alkuperää olevien ohjelmien esittäminen tulisi tosiasiallisesti estetyksi. Valiokunnan mielestä tällaiset seuraukset ovat mahdollisia, jos kotimaisuusastevaatimus asetetaan liian korkeaksi.

Varsinaisena ongelmana valiokunta piti sitä, että hallituksen esityksen mukaan (HE 108/1985 vp) ohjelmatoiminnan kotimaisuusaste olisi määritelty toimiluvassa, eli hallinnollisessa lupapäätöksessä. Valiokunta korosti, että perustuslain mukaan sananvapauden sääntelyn tulee tapahtua lailla. Näin ollen toimiluvassa ei voitu määrätä tällaisesta sananvapauden käyttökysymyksestä ilman, että kotimaisuusvaatimus on määritelty laissa riittävän yksityiskohtaisesti laadullisin kriteerein tai prosenttimääräisesti.

Perustuslakivaliokunnan ohella kysymys siitä, millä normihierarkiatasolla sananvapaudesta voidaan säätää, on tullut esille myös KHO:n ratkaisutoiminnassa. Hallitusmuodon 92,2 §:n mukaan virkamies tai tuomari ei saanut soveltaa asetuksen säännöstä, joka on ristiriidassa lain tai perustuslain kanssa. Tätä perustuslain säännöstä tulkittiin siten, että viranomaisten ja tuomioistuinten oli toiminnassaan valvottava asetusten ja sitä alemman asteisten normien

perustuslain- ja lainmukaisuutta. Tällainen valvonta voi käynnistyä joissakin tapauksissa muutoksenhakujen yhteydessä. Tunnetuimpia tulkintaratkaisuja lienevät KHO:n ratkaisut eräiden kunnallisten järjestyssääntöjen määräysten ristiriidasta sananvapauden perusoikeussäännöksen kanssa, joissa tapauksissa voidaan katsoa olevan kysymys myös siitä, ettei järjestyssäännössä voida antaa sananvapauden käyttöä koskevia määräyksiä.<sup>18</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 1980 I 2) mukaan painokirjoitusten tilapäinen levittäminen yleisellä paikalla, ottaen huomioon HM 10 §: ja ja PainoL:n säännökset, ei ollut sellaista kauppaa ja muuta elinkeino- tai ansiotoimintaa, jolta voitiin edellyttää kaupungin järjestyssäännössä tarkoitettua lupaa. Tällaisesta painokirjoitusten myymisestä ei voitu tuomita rangaistukseen.

Ilmaisuvapauden käyttöä koskeva ratkaisu on pari vuotta myöhemmin annettu päätös (KHO 1982 II 6), jonka mukaan poliisilaitoksella ei ollut oikeutta rajoittaa äänenvahvistimien käyttöä mielenosoituksessa, kun ei ollut aihetta epäillä äänenvahvistimien käytön vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

### *Sananvapaus ja kielletty toiminta*

Sananvapauden tulkinnassa on lähtökohtaisesti ajateltu, että sellainen sanankäyttö ei ole sallittua, joka on erikseen laissa kriminalisoitu. Näin ollen ei ole erityisesti keskusteltu sananvapaussäännöksen ja rikoslain rangaistussäännösten suhteesta. On kuitenkin ilmeistä, ettei pelkästään rikoslakia muuttamalla ja uusia rangaistussäännöksiä lisäämällä voida perustuslain estämättä kajota sananvapauden edellä hahmottuneeseen ydinalueeseen. Joitakin tulkintatapauksia on kuitenkin löydettävissä, joissa on arvioitu toiminnan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja verrattu sitä sananvapauden rajoituksiin. Seuraavassa tarkastellaan niistä KHO:n päätöistä, joka koski kannabisyhdistyksen rekisteröimistä. Vaikka kysymyksessä onkin erityisesti yhdistymisvapauden tulkin-

<sup>18</sup> Hidén 1978, 67–82.

taratkaisu, ratkaisulla on läheinen vaikutus myös sananvapauteen. Yleensäkin voidaan sanoa, että poliittisia perusoikeuksia (sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapautta) koskevat tulkinnot limittyvät usein toisiinsa.

Suomen kannabisyhdistys teki 1991 perusilmoituksen yhdistyksen merkitsemiseksi (tuolloin oikeusministeriön pitämään) yhdistysrekisteriin. Yhdistyksen sääntöjen 2 §:n mukaan yhdistyksen tarkoituksena oli vaikuttaa päihdepolitiikkaan ja lainsäädäntöön siten, että kannabiksen käyttö, saatavuus ja kotikasvatus omaan käyttöön tulee lailliseksi täysi-ikäisille Suomen kansalaisille, sekä tutkia kannabiksen käyttöä eri kulttuureissa ja eri aikoina. Oikeusministeriö hylkäsi ilmoituksen, koska yhdistyksen tarkoitusta sen sääntöjen 2 §:n mukaan oli pidettävä hyvien tapojen vastaisena siten, että yhdistyksen tarkoitus oli yhteiskunnassa vallitsevien oikeus- ja moraalikäsityksen vastainen.

Yhdistyksen valitettua päätöksestä KHO:een, tämä joutui päätöksessään arvioimaan rekisteröintipäätöstä sekä sanan- että yhdistymisvapauden näkökulmasta. Moderniin tapaan KHO käytti ratkaisussaan oikeusohjeina Suomen lainsäädännön lisäksi myös Euroopan ihmis-oikeussopimusta. KHO:n päätöksen mukaan yhdistyksen säännöissä ilmaistua pyrkimystä muuttaa yhteiskunnassa vallitsevia käsityksiä ja voimassa olevaa lainsäädäntöä ei sinänsä voida pitää hyvien tapojen vastaisena.

Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä tämä näkökulma ei kuitenkaan ole riittävä, vaan huomiota on kiinnitettävä myös siihen, ”Minkälaisesta muutoksesta on kysymys”. Edelleen KHO:n päätöselostetta siteeraten: ”Yhdistyksen tarkoituksena on katsottava olevan paitsi muuttaa lainsäädäntöä myös edistää terveydelle haitallista tapaa, jota toistaiseksi ei ole yleisesti omaksuttu Suomessa.” Viitaten vielä rikoslain uudistuksen yhteydessä annettuun eduskunnan lakivaliokunnan mietintöön, jossa vedottiin tiukkaan huumausainekontrollipolitiikkaan, korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisunsa:

Kun otetaan huomioon, että kannabiksen käyttäminen ei ole Suomessa yleisesti omaksuttu vaan edelleenkin poikkeuksellinen, tervey-

dellisiä haittoja aiheuttava tapa, joka on äskettäin voimaan tulleella lailla edelleen kriminalisoitu, korkein hallinto-oikeus katsoo, että yhdistyksen tarkoitus, joka sisältää pyrkimyksen edistää tällaisen tavan yleistymistä, on yhdistyslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla hyvien tapojen vastainen. ...

Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus ... harkitsee oikeaksi hylätä valituksen.

Ryhtymättä tässä arvioimaan KHO:n ratkaisun oikeudellisia perusteita ja käytettyä argumentaatiota päätöksestä voidaan todeta, että sananvapauden (täysimääräinen) käyttäminen rajoittuu toimintoihin, jotka ovat lain mukaan sallittuja. Tulkinnalla rajoitteet ovat voineet nojata suoranaista kriminalisointia väljempään hyvän tavan vastaisuuteen. Vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan ilmaisemat vaatimukset perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten asettamiselle ovat asettaneet sittemmin tiukemmat vaatimukset tällaisille tulkinnallisille rajoituksille.

## Sananvapauden 1900-luvun lopun vallitseva tulkintadoktriini ja perusoikeussäännöksen uudistaminen

### *Sananvapaus perusarvona*

Sananvapaus voidaan ymmärtää ainakin kahdella tavalla. Sillä voidaan tarkoittaa *perusoikeusnormia*, joka Suomessa on ilmaistu, niin kuin edellä on esitetty, 1919 hallitusmuodon 10 §:ssä (nytemmin perustuslain 12 §, 11.6.1999/731) ja jo sitä ennen vuoden 1906 laissa lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Sananvapaudella voidaan tarkoittaa kuitenkin myös oikeudellisesta sääntelystä irrallista *yhteiskunnallista perusarvoa*. Tämän perusarvon sisällön täsmällinen määrittäminen ei ole mahdollista. Käsitykset siitä ovat vaihdelleet eri aikoina ja eri yhteiskunnissa. Sananvapaudella arvona ei ole pysyvää ja



universaalia ”oikeaa” sisältöä, vaikka sitä sinänsä voidaan pitää hyvin pysyvänä perusarvona.

Sananvapauden perusarvo ei kuitenkaan tyhjenny oikeudelliseen sääntelyyn. Asia voidaan ilmaista siten, että oikeudellisella sääntelyllä voidaan pyrkiä perusarvon yhä täydellisempään toteuttamiseen. Myöskään perusoikeussäännöstä – ei 1919 HM 10 §:ää eikä nykyisen perustuslain 12 §:ää – ei voida pitää sananvapauden perusarvon täydellisenä kuvaajana. Perusoikeussäännös voidaan ymmärtää perusarvon kunnioittamisen ja tunnustamisen ilmaukseksi. Perusoikeuden tulkinnan avulla osoitetaan, millaiseksi perusarvo kulloinkin ymmärretään.

Myös perustuslakivaliokunnan tulkinnessa käy eräissä tapauksissa ilmi, että sananvapaus arvona on jotakin muuta, kuin mitä perusoikeussäännöksellä ja muulla lainsäädännöllä on voitu osoittaa. Sananvapautta koskevista ratkaisuista jo klassisena voidaan pitää radiolainsäädännön käsittelyn yhteydessä annettua ja jo aikaisemmin käsiteltyä PeVL 8/1961 vp, johon on myöhemminkin vedottu (mm. PeVL 2/1986 ja 23/1993). Lausunnossa arvioitiin yleisradiotoiminnan lupamenettelyn suhdetta HM 10 §:n mukaiseen sananvapauteen. Perustuslakivaliokunnan kanta asiassa oli, että vaikka lupamenettely sinänsä voidaan nähdä sananvapauden vastaisena, ”asettaa tekniikan nykyinen kehitysvaihe tälle vapaudelle omat, tosiasialliset rajoitukset”. Sananvapautta voidaan siten valiokunnan mukaan toteuttaa enemmän tai vähemmän teknisestä edistyksestä riippuen. Jos rajoittavat säännökset ovat sopusoinnussa teknisen kehitysvaiheen kanssa, sitä ei pidetä ongelmana sananvapauden perusoikeussäännöksen tai sen tausta-arvon kannalta. Ideana on, että sananvapautta tosiasiaassa rajoittavilla säännöksillä ei ole perusoikeuden kannalta merkitystä, kunhan pyrkimyksenä on toteuttaa sananvapautta niin laajasti, kuin se (”tekniikan kehitysvaihe” huomioiden) on mahdollista.

### *Sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena*

Kun tarkastellaan sananvapautta perusoikeussäännöksenä, joudutaan ottamaan huomioon myös muuta lainsäädäntöä. Voidaan väittää, että perusoikeuksien kohdalla yleensäkin – ja siten myös sananvapaudessa – perusoikeussäännöksen ymmärtäminen edellyttää myös perusoikeutta konkretisoivan lainsäädännön tarkastelua. Joitakin perusoikeuksia konkretisoidaan tavallisella lainsäädännöllä varsin systemaattisesti, mutta useimpien konkretisointi on verraten sattumanvaraista. Sananvapauden säätämisen aikoihin painovapauslakia voitiin pitää perusoikeussäännöstä konkretisoivana lakina. Sittemmin joukkoviestinnän ja erityisesti viestintäteknologian kehitys on johtanut siihen, että painovapauslain merkitys sananvapauden konkretisoinnissa jäi vähitellen vähäisemmäksi ja sen rinnalle tuli 1900-luvulla muutakin lainsäädäntöä.

Tarkasteltaessa keskeisimpiä 1900-luvun joukkoviestintää sääntelevistä säännöksistä voidaan saada jonkinlainen kuva, mitä sananvapauden perusoikeussäännöksellä on käytännössä tarkoitettu. On kuitenkin syytä huomata, ettei sananvapauden perusoikeussäännöksen sisältö ole täydellisesti luettavissa joukkoviestintää ohjaavasta lainsäädännöstä.

Mitä kaikkea sananvapauden perusoikeuteen sisältyy, on tulkintakysymys. Tulkinta puolestaan on voimakkaasti arvosidonnaista. Niin kuin sananvapauden arvolausekkeella, ei myöskään perusoikeussäännöksellä ole yhtä ainoaa oikeaa sisältöä. Käsitys perusoikeuden sisällöstä muuttuu myös historiallisessa perspektiivissä. Käsitykset siitä, mitä sananvapaudella perusoikeutena tarkoitetaan, ovat nykyisin erilaiset kuin perusoikeussäännöksen säätämisen aikaan vuonna 1906 tai 1919.

1900-luvun loppupuolella on sananvapauden ja joukkoviestinnän sääntelyyn tullut lisäksi uusia ohjausjärjestelmiä, joiden tosiasiallisesta merkityksestä tuolloin voitiin esittää vain arvailuja, mutta jotka sittenemmin ovat osoittautuneet hyvin vaikuttaviksi. Muun muassa Euroopan integraatiokehityksen myötä Suomea sitovat yhä useammat kansainväliset sopimukset. Kansallisen oikeudellisen sääntelyn yläpuolella on esimerkiksi kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin,

joihin Suomi on liittynyt, sisältyvä sananvapauden sääntely. YK:n kansalaisvapauksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (1966) lisäksi on syytä mainita erityisesti Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus, joka tuli Suomea sitovaksi 1990. Sen 10 artiklan mukaan:

1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.
2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, estojen ja rajoitusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvon ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Kansainvälisten sopimusten tapaan Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräykset on kirjoitettu laajasti. Sanan- tai ilmaisuvapautta koskevan sopimuskohdan erityisenä tarkoituksena on osoittaa, millä perusteilla kansallisesti tehtävät rajoitukset ovat sallittuja. Sopimusmääräys kattaa kaikki joukkoviestinnän muodot. Artiklan suojaama sananvapaus ei periaatteessa riipu myöskään ilmaisun muodosta tai sisällöstä. Myös taiteellinen ilmaisu kuuluu sopimusmääräyksen piiriin. Artiklan piiriin luetaan lisäksi kaupallinen tiedottaminen, vaikkakin oikeuskäytännön mukaan sen rajoittamisessa valtioiden harkintavalta on katsottu laajemmaksi kuin poliittisluonteisissa ilmaisuissa.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Pekkanen 1993, 117–132.

On oletettavaa, että tulevaisuudessa Suomen joukkoviestinnän sääntelyyn tulee yhä enemmän vaikuttamaan ylikansallinen lainsäädäntö. Täsmentäviä, joukkoviestinnän käyttöä koskevia kansainvälisen sääntelyn valmisteluhankkeita oli jo 1900-luvun loppupuolella vireillä sekä Euroopan Neuvoston että Euroopan Unionin piirissä. Mahdollisuudet kansallisesti harkita soveltuvinta sääntelyjärjestelmää ja päättää joukkoviestinnän sisällöstä näyttävät olevan takanapäin.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä, joka astui voimaan 1.8.1995, uudistettiin myös sananvapautta koskeva perusoikeussäännös.<sup>20</sup> Asiallisesti uudistus ei merkinnyt olennaisia muutoksia siihen, millä tavalla 1919 hallitusmuodon säännöstä 1900-luvun lopulla tulkittiin. Perusoikeusuudistus muutti kuitenkin olennaisesti perusoikeuksien merkitystä sillä tavoin, että nyt perusoikeussäännöksiä pidettiin suoraan sovellettavana oikeutena, kun aikaisemmin niillä oli merkitystä lähinnä eduskunnan (perustuslakivaliokunnan) harkitessa säädettävien lakien säätämisyjärjestystä. Sananvapauden perusoikeussäännöksen uudistamisen yhteydessä pyrittiin siihen, että vallitseva tulkintadoktriini näkyisi myös perusoikeustekstissä. Näin ollen uudistettu perusoikeussäännös antaa kuvan siitä, miten sananvapaus Suomessa ymmärrettiin 1990-luvun puolivälissä.

Uudistettu HM 10 §:n sananvapaussäännös kuului: (HE 309/1993 vp, HM 10 §; säännös sisällytettiin sittemmin samanlaisena vuoden 2000 perustuslain 12 §:ään):

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Perusoikeussäännöksellä on ensinnäkin se tekninen vaikutus – niin kuin aikaisemminkin –, että sen piiriin kuuluvista asioista voidaan säätää vain lain tai perustuslain tasoisin säännöksin, ei sen sijaan hal-

---

20 Manninen Oikeus 1995, 361–371.

linnollisin määräyksiin. Toisaalta perusoikeussäännöksen sanamuoto osoittaa, että sen tarkoituksena on ollut estää (viranomaisten) ennakkosensuuri. Tällä tavoin säännöksellä pyritään turvaamaan *ilmaisu-  
vapaus eli oikeus sanoman lähettämiseen*. Ilmaisuvapaus kattaa kaikki viestintätekniset menetelmät ja ilmaisumuodot. Viimeksi sanottu tarkoittaa, että sananvapauden perusoikeus on läheisessä yhteydessä perusoikeusuudistuksessa perusoikeusluetteloon lisättyyn tieteen ja taiteen (ja ylimmän) opetuksen vapautta koskevaan sääntelyyn.

Periaatteessa uudistettu sananvapaussäännös turvaa ilmaisuvapautta myös siten, että sen piiriin kuuluvat kaikki ”tiedot, mielipiteet ja muut viestit” niiden sisällöstä riippumatta. Merkitystä ei saa olla silläkään, missä tarkoituksessa viestintää harjoitetaan. Tämä ajattelu antaa lähtökohtaisesti perustuslain suojaa siten samalla tavalla esimerkiksi poliittiselle, kaupalliselle ja uskonnolliselle viestinnälle. Sanomien sisältöön perustuvia rajoituksia voi kuitenkin olla, joista puhutaan jäljempänä.

Perusoikeusuudistuksessa pyrittiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti useimmista perusoikeussäännöksistä - myös sananvapaudesta - kehittämään yleinen ihmisoikeus. Kun aikaisemmin perustuslaki oli turvannut sananvapauden Suomen kansalaisille, uudistuksen tavoitteena on taata oikeus *jokaiselle* kansalaisuudesta riippumatta.

Ilmaisuvapauteen, jota perusoikeussäännös lähtökohtaisesti laajasti turvaa, liittyy erityisesti joukkoviestinnässä kuitenkin monia ongelmia, joihin tässä voidaan vain viitata. Erityisesti on syytä arvioida sitä, kenellä on tosiasiaassa oikeus päättää ilmaisuvapauden käyttämisestä joukkoviestimissä. Perusoikeussääntelystä riippumatta ilmaisuvapauden tosiasiallisiksi valvojiksi ja ”sensoreiksi” jäävät ne, jotka harjoittavat joukkoviestintää erilaisin teknisin välinein. Joukkoviestinnän harjoittajien oikeuksien toteuttamiseen on kiinnitetty paljon huomiota - siihen tähtää muun ohella lupajärjestelmien kieltö -, mutta vähemmälle on jäänyt perusoikeussäännöksen tulkinnassa sen pohtiminen, millaisin omistus- tai päätöksentekojärjestelyin voidaan taata viestinnän mahdollisimman monipuolinen sisältö.

Joukkoviestinnän sisällön monipuolisuudella on tärkeä merkitys sananvapauden perusoikeussäännöksen kannalta. Kun suurella osalla ihmisistä on todellisuudessa vähäiset mahdollisuudet saada mielipiteitään esille joukkoviestimissä, on monille tärkeämpää se, millaista informaatiota he voivat vastaanottaa. Sananvapauden uudistettu perusoikeussäännös edellyttää, että ihmisille muodostuu *oikeus vastaanottaa tai olla vastaanottamatta informaatiota*. Tämä korostaa oikeutta *vapaaseen mielipiteenmuodostukseen*. Tämä puolestaan edellyttää monipuolista joukkoviestintää, valinnan mahdollisuutta sekä sitä, että viestinnän vastaanottajilla ei ole pelkästään passiivinen valitsijan rooli hänelle luodusta tarjonnasta, vaan myös mahdollisuus vaikuttaa viestinnän sisältöön. Millä tavoin tämä ”sananvapaus” toimii Suomen nykyisessä viestintäympäristössä ja eri medioissa, on ajatuksen arvoinen asia.

Sananvapauden perusoikeussäännökseen on lisätty erityinen (kvallifioitu) rajoitusvaltuus kuvaohjelmille, mikä ei kuitenkaan edellytä, että elokuvat ja videot tai muut kuvaohjelmat olisivat ennakkotarkastuksen alaisia. Säännös jättää sensuurille kuitenkin mahdollisuuden. Pyrkimyksenä ei ole ollut aikaisemman käytännön – ikärajoihin perustuvan rajoitusmenettelyn – muuttaminen.

Hallituksen esityksen perusteluissa katsottiin kuitenkin, että rajoitusvaltuus on aikaisempaa elokuva- ja videosensuurin alaa kapeampi, kun se sallii välttämättömät rajoitukset vain lasten suojelemiseksi. Näin ollen ennakkorajoitukset koskisivat lähinnä vain raastavia väkivaltakuvauksia. Muilta osin myös kuvaohjelmien valvonta tulisi toteutettavaksi muiden viestintävälineiden tavoin jälkivalvonnan keinoin. Säännöksen tulkinta hallituksen esityksessä tarkoitetulla tavalla edellytti kuvatallenteiden ennakkotarkastusta koskeneen lainsäädännön uudistamista.

Uusi perusoikeussäännös ei estä kaikkeen joukkoviestintään kohdistuvaa jälkikäteistä valvontaa rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin. Kuitenkin pitkälle menevät ja väljät kriminalisoinnit ovat perusoikeuden kannalta ongelmallisia. Uudistuksen hengen mukaan lainsäädännöllä toteuttavat rajoitukset edellyttävät tarkkarajaisuutta. Tämän lisäksi kaikenlaisissa rajoitustapauksissa joudutaan perustus-

lain tekstin lisäksi ottamaan huomioon tiettyjä yleisiä periaatteita, sellaisiakin, jotka eivät suoraan perustu kirjoitettuun lainsäädäntöön. Perusoikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta esittikin esimerkinomaisen luettelon niistä yleisistä kriteereistä, joiden mukaisesti perusoikeuksien – siis myös sananvapauden – rajoittaminen voi tulla kysymykseen. Tällaisia huomioitavia seikkoja ovat:

- 1) Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämää lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle tasolle.
- 2) Rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- 3) Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, millä tarkoitetaan, että rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa voidaan käyttää apuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen ilmaisemia rajoitusperusteita.
- 4) Tavallisella lailla tehty rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ytimeen.
- 5) Rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimusten mukaisia, jolla tarkoitetaan, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä, eikä rajoituksessa saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.
- 6) Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
- 7) Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Sananvapauden sääntelyä 1900-luvun lopulla voitiin arvostella siitä, että se ei ottanut riittävästi huomioon teknistä ja yhteiskunnallista kehitystä. Perusoikeussäännöksen muutoksen jälkeenkin sananvapauden sääntely nojasi aina 2000 luvulle saakka hyvin perinteiseen käsitykseen joukkoviestinnästä. Sen vuoksi sääntelyjärjestelmään oli jo kylvetty muutospaineiden siemen, joka odotti purkautumistaan 2000 luvun alussa.

### *Lähteet*

Arkisto- ja virallislähteiden lisäksi seuraavat julkaisut

- Aaltonen, O. (1967) J.K. Kari. Teoksessa H. Soikkanen *Tiennäyttäjät 1* (toim.), 319–359. Rauma.
- Blomstedt, Y. (1969) *K.J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta*. Keuruu.
- Ekholm, Kai 2000, *Kielletyt kirjat 1944–1946: yleisten kirjastojen kirjapoistot vuosina 1944–1946*. Jyväskylä.
- Hedman, Ossi (1967) Yrjö Mäkelin. Teoksessa H. Soikkanen *Tiennäyttäjät 1* (toim.), 237–275. Rauma.
- Hidén, M. (1978) Sananvapautta ja järjestyksenpitoa. Teoksessa *Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907–13/11–1977*, 67–82. Vammala.
- Jyränki, A. (1969) *Yleisradio ja sananvapaus*. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa. Helsinki.
- Kastari, P. (1969) *Sananvapaus ja radiomonopoli*. JFT 1969, 71–106.
- Laine, Y.K. (1951) *Suomen poliittisen työväenliikkeen historia I*. Kansanvaltaisuuden läpimurto. Helsinki.
- Manninen, S. (1995) Perusoikeusuudistus ja uusi sananvapaussäännös. *Oikeus* 4/1995, 361–371.
- Manninen, S. (1995 a) Sananvapaudesta ja mainonnasta. Kommentteja perustuslakivaliokunnan mainontalausunnoista. LM 4/1995, 571–606.
- Manninen S. (1989) Sananvapaudesta paikallisradiotoiminnan sääntelyssä. Olisiko aika säätää yleisradiolaki? LM 2/1989, 154–194.
- Oittinen, R.H. (1967) N.R. af Ursin. Teoksessa *Tiennäyttäjät 1* (toim. H. Soikkanen), 11–66. Rauma.
- Pekkanen, R. (1993) Sananvapaudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan. Teoksessa *Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923–30/11–1993*, 117–132. Helsinki.



- Pohjolainen, T. (1990) Joukkotiedotuksen oikeudellisen sääntelyn kehitys. Teoksessa K. Nordenstreng & O. A. Wiio (toim.) *Suomen viestintäjärjestelmä*, 22–39. Jyväskylä.
- Pohjolainen, T. (1994) Perusarvot, oikeudet ja yhteiskunnallinen päätöksenteko. Teoksessa K. Hirttiö & J. Husa & T. Pohjolainen, *Näkökulmia periaatteisiin*. Rovaniemi.
- Sedergren J. (1999) Filmi poikki... Poliittinen elokuvasensuuri Suomessa 1939–1947. Helsinki.
- Sedergren, J. (2006) *Taistelu elokuvasensuurista: valtiollisen elokuvatarkastuksen historia 1946–2006*. Helsinki.
- A.S. (Serlachius) (1911) Sanomalehtien julkaisemisoikeudesta. LM 1911, 10–16.
- K.J.S. (Stählerg) (1911) Julkaisemisoikeudesta, LM 1911, 17–22.
- Suksi, M. 1(990) Ilmaisuvapauden rajoituksista. LM 3/1990, 280–306. *Tiennäyttäjät* 1–2. (Toim. H. Soikkanen) 1967. Rauma.
- Torvinen, T. (1965) J.R. *Danielson-Kalmari Suomen autonomian puolustajana*. Porvoo.
- Viljanen, V-P. (1986) Kansalaisten yleiset oikeudet. Tutkimus suomalaisen perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensi vuosina. Turku.

## SANANVAPAUSLAINSÄÄDÄNTÖ 2000-LUVULLA

*Päivi Korpisaari*

## Perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauksen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapauslainsäädännössä turvataan myös jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Suomen valtio on perustuslain 22 §:n mukaan velvollinen turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tämä tarkoittaa perus- ja ihmisoikeuksia turvaavan lainsäädännön ylläpitämistä sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa. Sananvapauden osalta turvaamisvelvollisuus tarkoittaa esimerkiksi viestinnän rakenteellisia puitteita ja viestinnän moniarvoisuutta turvaavan lainsäädännön ylläpitämistä. Näistä säädetään vuoden 2015 alusta voimaan tulleen Tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) ohjelmisto- ja radiolupia sekä viestintämarkkinoiden markkina-analyysia koskevista säännöksistä. Myös tietoyhteiskuntakaarella säädetty verkkoneutraliteetti sekä näkö- ja kuulorajoitteisten tiedonsaantioikeutta edistävä velvollisuus liittyy eräisiin ohjelmiin ääni- ja tekstityspalvelu turvaavat sananvapautta.

Sananvapauslaissa puolestaan on lähdesuojaa ja anonyymin ilmaisun oikeutta koskeva säännös.<sup>1</sup>

Jos tulkintatilanteessa on vastakkain kaksi perusoikeutta, kuten esimerkiksi yksityiselämän suoja ja sananvapaus, on esillä olevista tulkintavaihtoehdoista valittava se, joka turvaa molemmat oikeudet mahdollisimman täysimääräisesti.<sup>2</sup> Käytännön yksittäistapauksessa eri oikeuksien välinen punninta sekä perus- ja ihmisoikeudet mahdollisimman hyvin turvaavan ratkaisun tekeminen ja perusteleminen saattaa olla vaikeaa. Osoituksena tästä ovat lukuisat langettavat tuomiot, joita Suomi on sananvapausjutuissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta (EIT) saanut.<sup>3</sup>

Ensisijaisesti perusoikeudet on pyritty ottamaan huomioon jo lakeja säädettäessä. Koska kaikkia mahdollisia lainsoveltamistilanteita ei voida käsitellä lain esitöissä, perus- ja ihmisoikeudet ulottavat vaikutuksensa myös lakien tulkintaan. Esimerkiksi julkisuuden henkilön yksityiselämän suoja koskevassa tapauksessa KKO 2011:72 korkein oikeus hylkäsi erään syytekohtan sillä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklaan nojautuvalla perusteella, että sananvapauden rajoittaminen ei ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Sananvapauden rajoittamisen välttämättömyysharkinta ei perustunut kotimaiseen lainsäädäntöön, vaan se tulee suoraan sananvapautta turvaavasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklasta ja sen soveltamiskäytännöstä EIT:ssä. Rikoslain sananmukainen soveltaminen olisi voinut johtaa tuomitsemiseen.

1 Sananvapauslailla tarkoitetaan Lakia sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003).

2 PeVM 25/1994.

3 Ks. esim. *Karhuvaara ja Kustannusosakeyhtiö Iltalehti v. Suomi* (16.11.2004), *Selistö v. Suomi* (16.11.2004), *Eerikäinen ja muut v. Suomi* (10.2.2009), *Flinkkilä ja muut v. Suomi* (6.4.2010), *Ruokanen v. Suomi* (6.4.2010), *Tuomela ja muut v. Suomi* (6.4.2010), *Soila v. Suomi* (6.4.2010), *Jokitaipale ja muut v. Suomi* (6.4.2010), *Niskasaari ja muut v. Suomi* (6.7.2010), *Saaristo ja muut v. Suomi* (12.10.2010), *Reinboth ja muut v. Suomi* (25.1.2011), *Lahtonen v. Suomi* (17.1.2012) sekä *Niskasaari ja Otavamedia v. Suomi* (23.6.2015). Toki myös EIT:n ratkaisukäytäntöön voidaan kohdistaa kritiikkiä. Sen oikeuskäytäntö ei ole kaikilta osin johdonmukaista, kun samoja kriteereitä on sovellettu eri jaostoissa eri tavoin. Tästä Tiilikka 2013a.

Ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta on pyritty varmistamaan myös sananvapausrikoslainsäädäntöä koskevalla uudistuksella, joka tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Uudistuksessa sekä yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä että kunnianloukkausta koskeviin säännöksiin lisättiin rangaistavuutta rajoittava momentti, jonka mukaan rikoksena ei ”pidetä yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi esitettyä ilmaisua, jos sen esittäminen, huomioon ottaen sen sisältö, toisten oikeudet ja muut olosuhteet, ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä”.<sup>4</sup>

Kun syyttäjä syyttää tiedotusvälineen edustajaa esimerkiksi yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä tai kun loukkauksen kohde vaatii vahingonkorvausta, tuomioistuimen on perinteisen rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen tarkastelun lisäksi harkittava ratkaisuvaihtoehtoja myös sananvapauden näkökulmasta. Hankalaksi asian arvioinnin tekee kuitenkin se, että myös yksityiselämän ja kunnian suoja ovat perus- ja ihmisoikeuksia (PL 10 § ja EIS 8 artikla). Liiallinen sananvapauden suoja voi loukata yksityiselämän tai kunnian suojaa perus- tai ihmisoikeuksien vastaisella tavalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi antaa langettavan tuomion myös yksityiselämän suojan loukkaamisesta.

## Tavallinen lainsäädäntö täsmentää

Sananvapauden tarkempi sisältö, laajuus ja rajoitukset määräytyvät sananvapautta koskevan, perustuslakia alemmantasoisen lainsäädännön perusteella. Sananvapautta rajoitetaan muun muassa rikos- ja tekijänoikeuslainsäädännöllä. Kuvaohjelmalaissa (710/2011) on kuvaohjelmia koskevia rajoituksia lasten suojelemiseksi. Laissa säädetään kuvaohjelmien luokittelusta, ikärajoista sekä televisio-ohjelmien

<sup>4</sup> Uudistuksen syistä yksityiselämän ja kunnian suojan osalta ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta (HE 19/2013), 14–22, 30–32 ja 37–50; LaVM 11/2013, 3–5 ja 7–8; PeVL 16/2013, 3 ja sananvapautoimikunnan mietintö 24/2012 ”Sananvapausrikokset, vainoaminen ja viestintärauhan rikkominen”.

lähettämisajoista. Lain rajoitukset ovat perustuslainmukaisia, koska perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan "[l]ailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia."<sup>5</sup> Rajoituksilla on myös perusoikeusrajoitusten edellyttämä hyväksyttävä tarkoitus, kun niiden tarkoituksena on lasten suojeleminen.

Vuoden 2015 alusta voimaan tullessa tietoyhteiskuntakaarella säädetään sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamisesta, viestintäverkkojen ja viestintäpalveluiden tarjoamisesta sekä radio- ja televisioitoimilupien myöntämisestä. Lain tavoitteena on sen 1 §:n mukaan turvata radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö sekä kilpailun edistäminen. Lisäksi lailla pyritään varmistamaan, että viestintäverkot ja -palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia. Lain tarkoituksena on myös sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan turvaaminen.

Sananvapauslaki eli Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Sananvapauslailla annetaan tarkempia säännöksiä perustuslaissa turvattun sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Sananvapauslaissa ei säännellä sitä, mitä saa sanoa tai esittää, vaan sananvapauslaki sisältää järjestysluontoisia ja vastuun toteuttamiseen liittyviä säännöksiä.

Sananvapauden turvaamiseksi lain alkuun kirjattiin perustuslakivaliokunnan aloitteesta lausuma, jonka mukaan sananvapauslakia sovellettaessa viestintään ei saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa.<sup>6</sup> Sananvapauslaissa on säännökset muun muassa aikakautisen julkaisun ja verkkojulkaisun käsitteestä, päätoimittajan määräämisvelvollisuudesta, vastineen ja oikaisun julkaisemisvelvollisuudesta, yleisistä vastuun jakautumisen periaatteista, verkkoviestin tunnistamistietojen luovuttamisesta ja verkkoviestin jakelun keskeyttämisestä, julkaisun takavarikosta sekä kunnian ja yksityiselämän loukkaamista koskevan tuomion julkaisemisesta.

5 Tästä HE 190/2010 ja PeVML 52/2010.

6 PeVM 14/2002 s. 3.

## *Normaali tekijänvastuu*

Sananvapauslain 12 §:n mukaan ”[y]leisön saataville toimitetun viestin sisältöön perustuvasta rikoksesta vastaa se, jota rikoslain (39/1889) mukaan on pidettävä rikoksen tekijänä tai siihen osallisena.” Tämä tarkoittaa normaalia rikosoikeudellista tekijänvastuuta. Esimerkiksi kunniaa loukkaavasta lehtikirjoituksesta joutuu vastuuseen kirjoituksen laatija. Lisäksi vastuuseen voi joutua se, joka on lukenut kirjoituksen ja hyväksynyt sen julkaistavaksi, jos viestin lainvastaisuus on viestistä havaittavissa siten, että julkaisupäätöksen tekijän tahallisuus täyttyy. Tällöin vastuutahona saattaa olla esimerkiksi päätoimittaja tai toimituspäällikkö.

Sananvapauslaissa noudatetun välineneutraalisuuden periaatteen mukaan rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun sääntely on samanlaista riippumatta viestin julkaisutekniikasta. Sananvapauslaissa tarkoitettuihin aikakautisiin julkaisuihin, ohjelmiin ja verkkojulkaisuihin liittyy kuitenkin myös vastaavan toimittajan eli päätoimittajan erityinen johtamis- ja valvontavastuu sekä korvausvastuu myös freelance-toimittajien tai ohjelmantuottajayhtiöiden laatiman sisällön aiheuttamasta vahingosta.

Päätoimittaja voidaan tuomita *päätoimittajarikkomuksesta* sakko-rangaistukseen, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta olennaisesti laiminlyö toimitustyön johtamis- ja valvontavelvollisuutensa siten, että laiminlyönti on omiaan myötävaikuttamaan yleisön saataville toimitetun viestin sisältöön perustuvan rikoksen toteutumiseen, eikä häntä ole pidettävä rikoksen tekijänä tai siihen osallisena. Päätoimittajarikkomuksen tuomitsemiskynnys on korkea. Siihen ei riitä se, että tiedotusvälineessä on julkaistu sisällöltään rikollinen viesti, vaan sen lisäksi syyttäjän täytyy pystyä osoittamaan johtamis- ja valvontavelvollisuuden olennainen laiminlyönti ja se, että laiminlyönti on tapahtunut vähintäänkin huolimattomuudesta ja että se on sen kaltainen, että se tyypillisesti edesauttaa kysymyksessä olevan varsinaisen

sananvapauserikoksen (esimerkiksi kunnianloukkauksen) toteutumista.<sup>7</sup> Niinpä päätoimittajarikkomuksesta onkin tuomittu vain neljä kertaa kymmenvuotisjakson 2004–2013 aikana.<sup>8</sup>

Sananvapauslain vastuujärjestelmä on yksinkertainen. Rikoksesta vastaavat se tai ne, jotka ovat kysymyksessä olevaan rikokseen syyllistyneet. Myös päätoimittajarikoksen osalta rikoksen tekeminen ja syyllisyys on näytettävä normaalisti toteen. Päätoimittajan toissijaisessa vastuussa on kysymys johtamis- ja valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä, ei osallisuudesta varsinaiseen sisältörikokseen. Toisin sanoen päätoimittajaa ei rangaista toisen tekemästä rikoksesta vaan velvollisuuksiinsa kuuluvan toimitustyön johtamisen tai valvonnan olennaisesta laiminlyömisestä.

Portaalit, avoimet keskustelupalstat ja blogit eivät ole sananvapauslaissa tarkoitettuja verkkojulkaisuja, joten esimerkiksi oikaisua, vastinetta ja päätoimittajarikkomusta koskevat säännökset eivät sovellu niihin. Nämä ilmaisufoorumit eivät kuitenkaan jää rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen sääntelyn ulottumattomiin, vaan viestin mahdollisesta lain vastaisesta sisällöstä vastaa näidenkin osalta se, jota rikoslain mukaan on pidettävä rikoksen tekijänä tai rikokseen osallisena. Portaalin, keskustelupalstan ja blogin ylläpitäjän vastuu ylläpitämällään sivustolla julkaistujen viestien sisällöstä määräytyy yksittäisten rikosten tunnusmerkistöjen sekä rikoslain yleisten oppien mukaan. Pääsääntöisesti keskustelupalstan tai blogin ylläpitäjä ei ole vastuussa muiden sinne lähettämästä sisällöstä, jollei hän itse ole lukenut viestiä ennen sen julkaisemista ja päättänyt sen julkaisemisesta. Poikkeuksia kuitenkin on. Esimerkiksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10), väkivaltakuvauksen levittäminen (RL 18:17) sekä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen (RL 18:18–18a) voivat toteutua myös siten, että kyseistä aineistoa pidetään internetissä

7 Vastaavan toimittajan määräämisvelvollisuudesta säädetään SVL 4 §:ssä ja päätoimittajarikkomuksesta SVL 13 §:ssä. Päätoimittajarikkomuksesta enemmälti HE 54/2002, 71–74, Tiililikka 2008, 108–120 sekä Tiililikka 2013b, 104–110. Tämä kirjoitukseni perustuu osin edellä mainitussa teoksessa kirjoittamaani tekstiin.

8 Tilastokeskuksen oikeustilasto.

yleisön saatavilla. Tässä tarkoitettujen aineistojen osalta verkkosivuston ylläpitäjällä on rikoslakiin perustuva velvollisuus poistaa aineisto heti, kun hän on tullut tietoiseksi sen olemassaolosta ja lainvastaisesta sisällöstä.

Vastuun kohdentaminen edellyttää sen selvittämistä, miten kukin jutun tai ohjelman tekemiseen osallistunut henkilö on osallistunut sisällöltään lainvastaisen lopputuloksen tekemiseen. Rikoksesta voidaan tuomita vain silloin, kun jonkin yksittäisen henkilön toiminta täyttää kaikki rikoksen tunnusmerkit sekä varsinaisen teon että myös subjektiivisen syyllisyyden osalta. Useimmat sananvapauserikokset ovat rangaistavia vain tahallisesti tehtyinä.

Tekijän vastuu voi perustua esimerkiksi lainvastaisen kirjoituksen tai radio- taikka televisio-ohjelman tekemiseen tai tällaisen levittämistä tai esittämistä koskevan julkaisemispäätöksen tekemiseen. Myös valokuvaaja voi joutua tekijänvastuuseen, samoin kuin otsikkoa muokannut toimitussihteeri tai -päälikkö. Keskeistä on se, kuinka aktiivisesti ja millä tavalla eri tahot ovat osallistuneet viestin laatimiseen ja julkaisemiseen.<sup>9</sup> Myös teon rangaistavuuden edellytyksenä olevan tahallisuuden on täyttyttävä.

Päätoimittaja voi joutua *tekijän* vastuuseen, jos hän on osallistunut viestin sisällön suunnitteluun tai yksittäisten kirjoitusten tai ohjelmien sisällön käsittelyyn tai on tehnyt päätöksen sisällöltään lainvastaisen viestin julkaisemisesta. Jos päätoimittajaa ei pidetä varsinaisena rikoksentekijänä, hän saattaa syyllistyä päätoimittajarikkomukseen.

Esimerkki:

*KKO 2010:88:* Television ajankohtaisohjelmassa oli perättömästi vihjattu, että kolme ohjelmassa nimeltä mainittua henkilöä kuului ryhmään, joka rahoitti ulkomailla toimivaa terroristijärjestöä. Ohjelma perustui useiden nimettömien lähteiden antamiin tietoihin. Vastaava toimittaja oli ennen ohjelman lähettämistä lukenut sen

<sup>9</sup> Tekijänvastuusta ja osallisuusvastuusta tarkemmin ks. rikoslain yleisiä oppeja koskeva hallituksen esitys 44/2002, 21–22 ja 146–165 sekä sananvapauserikset koskeva hallituksen esitys 54/2002, 70–71.



käsikirjoituksen ja keskustellut siitä ohjelman tuottajan, lakimiehen ja ohjelman tehneen toimittajan kanssa. Vastaava toimittaja olisi voinut kieltää ohjelman esittäminen tai vaatia, että ohjelmaa muutetaan. Hän oli kuitenkin sallinut ohjelman lähettämisen sellaisenaan. Vastaavan toimittajan käsityksen mukaan hän oli toiminut riittävän huolellisesti ja hänen tuli voida luottaa ohjelman laatineen toimittajan käsitykseen siitä, että ohjelmassa esitetyt tiedot pitivät paikkansa.

KKO katsoi, että vastaavan toimittajan olisi tullut arvioida, oliko toimittajan suorittama selvitystyö ollut riittävää ja oliko ohjelman sisältöön ja siinä esitettyihin vakaviin vihjauksiin nähden ollut edellytyksiä siinä tarkoitettujen henkilöiden henkilöllisyyden paljastamiseen. Kun päätoimittaja oli osallistunut ohjelman sisältöä ja sen lähettämistä koskevaan tosiasialliseen päätöksentekoon, hänen katsottiin tekijänä syyllistyneen kolmeen törkeään kunnianloukkaukseen, vaikka hän ei ollut nähnyt ohjelmaa ennen sen esittämistä.

Myös rikoskumppanuus, yllytys tai avunanto sananvapausrikokseen on mahdollista, mutta näitä osallisuuden muotoja ei käsitellä tässä enemmälti.<sup>10</sup>

Toimitustyössä aiheutetun kärsimyksen korvattavuus edellyttää yleensä sitä, että vahinko on aiheutettu rikoksella. Taloudellinen vahinko voi tulla korvattavaksi ilman rikostakin, jos oikeus katsoo korvaamiselle olevan ”erittäin painavat syyt”.<sup>11</sup>

### *Sisältöön perustuvat rikokset*

Julkaistun viestin sisältöön perustuvista rikoksista säädetään rikoslaissa (39/1889, RL) ja muussa rikosoikeudellisessa lainsäädännössä. Tavallisia sisältörikoksia ovat kunnianloukkauksrikokset. Lainsäädännössä

10 Näistä säädetään rikoslain 5 luvun 3–7 pykälissä.

11 Puhtaan varallisuusvahingon korvaamisesta säädetään vahingonkorvauslain (VahL) 5 luvun 1 §:ssä ja kärsimyksen korvaamisesta saman lain 5 luvun 6 §:ssä. Korvauskysymyksistä tarkemmin Tiilikka 2007; 2009 sekä Ståhlberg & Karhu 2013.

on lukuisa joukko muitakin rangaistavaksi säädettyjä tekoja, jotka perustuvat tai voivat perustua julkaistun viestin sisältöön.

Keskeisimpiä näistä ovat:

- kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10)
- törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10a)
- sotaan yllyttäminen (RL 12:2)
- vakoilu (RL 12:5)
- törkeä vakoilu (RL 12:6)
- turvallisuussalaisuuden paljastaminen (RL 12:7)
- tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen (RL 12:8)
- julkinen kehottaminen rikokseen (RL 17:1)
- uskonrauhan rikkominen (RL 17:10)
- väkivaltakuvauksen levittäminen (RL 17:17)
- sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen (RL 17:18)
- törkeä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittäminen (RL 17:18a)
- kuvaohjelman laitton esittäminen tai levittäminen alaikäiselle (RL 17:18b)
- sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito (RL 17:19)
- sukupuolisiveellisyyttä loukkaava markkinointi (RL 17:20)
- sukupuolisiveellisyyden julkinen loukkaaminen (RL 17:21)
- yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen (RL 24:8)
- törkeä yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen (24:8a)
- kunnianloukkaus (RL 24:9)
- törkeä kunnianloukkaus (RL 24:10)
- markkinointirikos (RL 30:1)
- kilpailumenettelyrikos (RL 30:2)
- yrityssalaisuuden rikkominen (RL 30:5)
- vaaran aiheuttaminen tietojenkäsittelylle (RL 34:9a)
- salassapitorikos (RL 38:1)
- salassapitorikkomus (RL 38:2)

- henkilökisteririkos (RL 38:9)
- virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5)
- tekijänoikeusrikos (RL 49:1)
- markkinoiden vääristäminen (RL 51:3)
- törkeä markkinoiden vääristäminen (RL 51:4)
- arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikos (RL 51:5).

Seuraavassa tarkastellaan muutamia keskeisiä sananvapausrikkouksia.

## Yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen

Yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen on vuoden 2014 alusta jaettu tavalliseen ja törkeään tekemuotoon. Samalla perustekomuotoon lisättiin uusi kolmas momentti, jonka tarkoituksena on rajoittaa rangaistavuuden alaa. Säännökset kuuluvat seuraavasti:

### 8 §

Yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen

Joka oikeudettomasti

- 1) joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai
- 2) muuten toimittamalla lukuisten ihmisten saataville

esittää toisen yksityiselämästä tiedon, vihjauksen tai kuvan siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa, on tuomittava yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä sakkoon.

Yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä ei pidetä sellaisen yksityiselämää koskevan tiedon, vihjauksen tai kuvan esittämistä politiikassa, elinkeinoelämässä tai julkisessa virassa tai tehtävässä taikka

näihin rinnastettavassa tehtävässä toimivasta, joka voi vaikuttaa tämän toiminnan arviointiin mainitussa tehtävässä, jos esittäminen on tarpeen yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemiseksi.

Yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä ei myöskään pidetä yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi esitettyä ilmaisua, jos sen esittäminen, huomioon ottaen sen sisältö, toisten oikeudet ja muut olosuhteet, ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

#### 8 a §

##### Törkeä yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen

Jos yksityiselämää loukkaavassa tiedon levittämisessä aiheutetaan suurta kärsimystä tai erityisen suurta vahinkoa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentehtäjä on tuomittava törkeästä yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Perustekomuodosta voi seurata vain sakkorangaistus. Törkeästä yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä voi seurata enintään kaksi vuotta vankeutta. Tämä vastaa aikaisemman lain mukaista rangaistusmaksimia.

Yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen peruseriaatteen säilyivät lain uudistuksessa ennallaan, joten myös aikaisemman lain esitöitä ja oikeuskäytäntöä voidaan hyödyntää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä johtuvin varauksin. Lakia valmisteltaessa painotettiin sitä, että yksityiselämän suojalle tulee antaa sellainen merkityssisältö, joka ei rajoita joukkotiedotusvälineiden keskeisiä yhteiskunnallisia tehtäviä eikä muutakaan sellaista tietojen esittämistä, jota voidaan pitää sananvapauden kannalta puolustettavana kansanvaltaisessa yhteiskunnassa ja oikeusvaltiossa. Kolmanteen momenttiin lisättiin punnintasäännös, jonka tarkoituksena on korostaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön merkitystä sananvapauden ja yksityiselämän suojan punninnassa.

Punnintasäännöksen viittaus yleiseltä kannalta merkittävään asiaan tarkoittaa sitä, että ”[a]rtikkelin tai kuvan tulee muodostaa jonkinlainen kontribuutio yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi eikä pelkästään tyydyttää jonkin lukijakunnan uteliaisuutta.”<sup>12</sup> Uutisoidun seikan ei kuitenkaan tarvitse olla nimenomaan yhteiskunnallisesti merkittävä, koska muutkin asiat voivat olla yleiseltä kannalta merkittäviä. Pelkkä yleisön viihdyttäminen ei täytä tätä edellytystä. Jos yleiseltä kannalta merkittävä ilmaisu esitetään pelkästään jonkun henkilön henkilön loukkaamiseksi, rangaistavuuden rajoitussäännöksen edellytykset eivät täyty.<sup>13</sup>

### *Yksityiselämän suojan ala*

Yksityiselämän suojan lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Jokaisella ihmisellä tulee olla rauhoitettu ala, jonka piirissä hän voi elää omaa elämäänsä ja luoda ihmissuhteitaan rauhassa ilman ulkopuolista puuttumista.<sup>14</sup>

Rikoslain säännös koskee yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen, vihjausten tai kuvien levittämistä. Kysymys on yleensä totuudenmukaisten tietojen, vihjausten tai kuvien levittämisestä. Valheellisia tietoja tai vihjauksia arvioidaan yleensä mahdollisena kunnianloukkauksena, joskin myös yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen voi tulla kysymykseen, jos kunnianloukkauksen tunnusmerkistö ei täyty.

Säännöksen ensimmäinen momentti kieltää yksityiselämää koskevan tiedon, vihjauksen tai kuvan oikeudettoman levittämisen joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai muuten toimittamalla lukuisten ihmisten saataville, jos levittäminen on omiaan aiheuttamaan vies-tin kohteelle vahinkoa, kärsimystä tai halveksuntaa. Printtilehtien

12 HE 19/2013, 43.

13 HE 19/2013, 43.

14 Yksityiselämän käsitteestä HE 84/1974, 3; KM 1973:1, 102–105; HE 184/1999, 12 ja 31 sekä HE 19/2013, 37–40.

ja ohjelmien lisäksi internetissä julkaistut verkkolehdet, blogit tai keskustelupalstat sekä kirjat voivat tulla kysymykseen säännöksessä tarkoitettuina tiedon levittämistapoina. Myös suurelle vastaanottajakunnalle Twitterissä lähetetty tweetti, Facebook- tai Instagram-päivitys tai sähköpostiviesti täyttää tämän edellytyksen.

Lainvalmisteluaineistosta tai oikeuskäytännöstä ei ole pääteltävissä, kuinka monen henkilön saataville viesti tulee toimittaa, jotta sen levittäminen voisi olla rangaistavaa. Rikosvastuun kannalta viestin tosiasiallisen lukijakunnan määrällä ei ole merkitystä, jos se on ollut lukuisten ihmisten saatavilla. Korvausvastuun määrään viestin vastaanottajakunnan tosiasiallinen laajuus vaikuttaa.

Yksityiselämän suojan ala vaihtelee riippuen henkilön asemasta ja tehtävistä, hänen aikaisemmasta ja nykyisestä toiminnastaan joko yleisesti merkittävissä tehtävissä tai julkisuudessa sekä julkaistavan seikan liitynnästä näihin. Henkilön perhe-elämä, vapaa-ajan käyttö, terveys ja ihmissuhteet kuuluvat lähtökohtaisesti yksityiselämän piiriin.

Korkein oikeus on tapauksessa KKO 2005:82 pitänyt yksityiselämän ydinalueelle kuuluvina tietoina tunneperäisiä suhteita, seurustelua ja perhe-elämää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi samassa tapauksessa (*Saaristo ym. v. Suomi*, 12.10.2010), että presidentinvaalikampanjan vaalikampanjapäällikkö ei nauttinut normaalia ja avioliiton ulkopuoliseen suhteeseen ulottuvaa yksityiselämän suojaa kuuluessaan vallankäytön sisäpiiriin, kun seurustelusuhteella saattoi olla merkitystä myös vaalikampanjan kannalta.

Myös julkisilla paikoilla tai työpaikalla tapahtuva toiminta voi kuulua yksityiselämän piiriin. Julkisilla paikoilla ihminen ei kuitenkaan voi odottaa yhtä suurta yksityisyyttä kuin kotirauhan suojaamassa paikassa.

Tiedon kuuluminen yksityiselämän piiriin ei vielä tarkoita sitä, että sitä ei saisi julkaista. Julkaiseminen voi olla sallittua siksi, että se ei ole omiaan aiheuttamaan jutun kohteelle vahinkoa, kärsimystä tai halveksuntaa, tai siksi, että julkaisemiseen on suostumus taikka vallankäytön valvontaan tai yhteiskunnalliseen keskusteluun liittyvä peruste. Myös se, että asianomainen on itse kommentoinut kysymyk-

sessä olevaa asiaa julkisuudessa, voi oikeuttaa muutkin uutisoimaan samasta asiasta (KKO 2011:72; KKO 2013:69).

Rangaistavan loukkauksen tulee olla sellainen, jonka yleisesti ajatellaan aiheuttavan vahinkoa tai kärsimystä taikka loukattuun kohdistuvaa halveksuntaa. Tätä on arvioitava tiedon tai vihjauksen objektiivisen sisällön perusteella. Arvioinnissa voidaan jossain määrin ottaa huomioon esimerkiksi asianomaisen ammatti tai muu viiteryhmä, jonka arvonanto on loukatulle merkityksellinen. Jos tällainen ryhmä on kuitenkin pieni ja sen arvot poikkeavat laajalti hyväksytyistä arvoista, näiden arvojen vastaiseen menettelyyn perustuva halveksunta ei ole lainkohdassa tarkoitettulla tavalla tyypillistä.<sup>15</sup>

Rangaistavia eivät ole teot, jotka aiheuttavat loukatulle kärsimystä vain sen vuoksi, että hän reagoi asiaan yllättävällä tavalla. Vahinko voi olla luonteeltaan taloudellista, kuten vaikkapa luottamusaseman menettämisestä aiheutuvaa tulonmenetystä, tai aineetonta, kuten arvostetun luottamustehtävän menettäminen tai tärkeiden ihmis-suhteiden katkeaminen. Se voi ilmetä myös haittana sosiaalisessa kanssakäymisessä tai arvonannossa.<sup>16</sup>

Yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevan lainkohdan mukaan yksityiselämää koskevia tietoja saa levittää politiikassa, elinkeinoelämässä tai julkisessa virassa tai tehtävässä taikka näihin rinnastettavassa tehtävässä toimivasta, jos tieto voi vaikuttaa tämän toiminnan arviointiin mainitussa tehtävässä ja sen esittäminen on tarpeen yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemiseksi. Sellaiset yksityisasiat, joilla ei ole vallankäyttöön liittyvää merkitystä, ovat suojatun yksityiselämän piirissä, jollei niiden julkaisemiseen ole muuta perustetta.

Pääministerin yksityiselämän suojaa koskevassa tapauksessa KKO 2010:39 korkein oikeus katsoi, että poliitikon perhe-elämään, seurusteluun ja muuhunkin toimintaan yksityishenkilönä voi ”kohdistua oikeutettuaakin yleistä kiinnostusta. Näin on varsinkin silloin, kun poliitikon yksityiselämää koskevalla tiedolla on merkityksellinen yhteys

15 HE 184/1999, 32.

16 HE 184/1999, 32.

niihin kysymyksiin, jotka hän on nostanut esiin yhteiskunnallisessa toiminnassaan. Lisäksi sellainenkin käyttäytyminen, joka ei suoraanaisesti liity julkisen viran tai tehtävän hoitamiseen taikka poliitikon muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan, voi olla merkityksellistä noissa tehtävissä vaadittavien ominaisuuksien arvioinnin kannalta.”

Korkein oikeus totesi, että pääministerin asema merkittävää poliittista valtaa käyttävänä henkilönä merkitsi sitä, että hänen yksityiselämänsä suoja oli suppeampi kuin tavallisen henkilön yksityiselämän suoja. Johtavankaan poliitikon yksityiselämä, ja varsinkaan sen ydinalue, ei kuitenkaan voinut jäädä kokonaan ilman suojaa. Suojan tarve oli sitä ilmeisempi, mitä keskeisemmin tiedot liittyivät yksityiselämän ydinalueeseen ja mitä vähemmän tietojen julkistamisella oli merkitystä pääministerin yhteiskunnallisen toiminnan arvioinnin kannalta.

Tällä perusteella pääministerin sukupuolielämää ja intiimejä yksityisiä tapahtumia koskevat tiedot ja vihjaukset liittyivät hänen yksityiselämänsä ydinalueeseen, eikä kirjan kirjoittajan tai kustantajan sananvapaudesta voitu johtaa oikeutusta niiden julkistamiseen kirjassa. Kirjan kirjoittajan sekä kirjan osin kirjoittaneen ja sen julkaisseen kustantajan katsottiin syyllistyneen yksityiselämää loukkaavaan tiedon levittämiseen. Kirjoittaja ja kustantaja valittivat tapauksesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka asian käsiteltyään hyväksyi korkeimman oikeuden tuomion.<sup>17</sup>

Vallankäyttäjien lähipiirin yksityiselämän suoja on kaventunut vallankäyttötehtäviin liittyvien seikkojen osalta.<sup>18</sup> Julkisuuden henkilöiden yksityisasioilla ei sitä vastoin yleensä ole vallankäytön valvontaan liittyvää merkitystä. Heidän yksityiselämänsä koskevien tietojen julkaiseminen perustuu yleensä joko suostumukseen tai siihen, että uutisoitava asia on tullut jo aikaisemmin julkiseksi eikä enää kuulu yksityiselämän piiriin.

17 *Ruusunen v. Suomi*, 14.1.2014 sekä *Ojala ja Etukeno v. Suomi*, 14.1.2014.

18 Ks. vaalikampanjapäällikköä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut *Saari v. Suomi* 12.10.2010 sekä valtakunnansovittelijan naisystävän yksityiselämän suojaa koskevat ratkaisut *Karhuvaara ym.*; *Flinkkilä*; *Soila*; *Jokitaipale ym. ja Tuomela v. Suomi*, kaikki 6.4.2010



Esimerkiksi taidemaalarina ja kirjailijana työskentelevää entistä playboy-mallia koskevassa tapauksessa KKO 2011:72 oikeus totesi, että ”[y]ksityisasioitaan julkisuuteen tuovan ja julkisuutta jopa hyväkseen käyttävän henkilön on lähdettävä siitä, että hänen yksityiselämänsä on ainakin aiemmin julki tuoduilta osilta tullut yleisön tietoon ja julkisen keskustelun kohteeksi. Tämän vuoksi mainitunlaisen henkilön velvollisuus sietää yksityiselämänsä koskevaa kirjoittelua ja kommentointia on tavallista yksityishenkilöä suurempi, vaikkakin myös viihdejulkisuutta hyödyntävän henkilön on voitava saada suojaa yksityiselämänsä ja etenkin sen ydinalueen turvaamiseksi.”

Yksityisasioiden julkaiseminen voi perustua myös suosumukseen. Suostumus ilmenee usein jo siitä, että henkilö vastaa haastattelussa yksityisasioitaan koskeviin kysymyksiin tai kertoo niistä oma-aloitteisesti. Ilman nimenomaista lupaa ei ole yleensä perusteltua olettaa, että henkilö olisi suostunut ainakaan yksityiselämänsä ydinalueelle kuuluvan tiedon julkaisemiseen.<sup>19</sup> Esimerkiksi tapauksessa KKO 2011:72 korkein oikeus totesi, että julkisuuden henkilöön liittynyt pitkäaikainenkaan julkisuus ei antanut aihetta olettaa, että hänen yksityiselämänsä ydinalueeseen kuuluvista asioista olisi ollut lupa yleisesti levittää tietoja tai vihjauksia ilman hänen suostumustaan.

Sen, joka vetoaa suostumukseen julkaisemisen perusteena, on osoitettava suostumuksen olemassaolo (KKO 1997:81, KKO 2010:39 ja KKO 2011:72). Tiedon levittäminen edellyttää jokaisen tiedon kohteena olevan henkilön suostumusta. Suostumuksen voi antaa vain omasta puolestaan (KKO 2010:39; pääministerin yksityiselämän suoja). Vaikka ihmisillä on oikeus kertoa omasta elämästään, he eivät siitä haastattelua antaessaan saa samalla loukata muiden elämäntapahumiinsa liittyvien henkilöiden yksityiselämän suoja.

Myös lapsilla on oikeus yksityiselämän suojaan, joten vanhemmilla ei ole oikeutta kertoa heidän kouluvaikeuksistaan tai sairauksistaan taikka muista arkaluonteisista tiedoistaan ilman heidän lupaansa. Pätevän suostumuksen antaminen edellyttää, että lapsi ikänsä ja henkilökohtaisen kehitystasonsa puolesta on kykenevä antamaan suostu-

---

19 Eduskunnan lakivaliokunnan mietintö 6/2000, 5.

muksen. Jos näin ei ole, juttu tai ohjelma pitää tehdä niin, että lapsi ei ole siitä tunnistettavissa.

Julkisen sanan neuvosto on aiheellisesti ollut huolissaan lasten yksityiselämän suojasta. Neuvosto antoi 10.12.2014 periaatelausuman lasten ja alaikäisten esiintymisestä mediassa.<sup>20</sup> Siinä painotetaan, että lapsilla ja nuorilla on sekä sanan- että mielipiteen vapaus, mutta myös oikeus tulla suojelluiksi. Lapsen tunnistettavuudelle ei aina ole perusteita ja hyvääkin tarkoittava julkisuus voi johtaa esimerkiksi kiusaamiseen ja syrjintään.

## Kunnianloukkaus

Kunnianloukkauksesta säädetään rikoslain 24 luvun 9 §:ssä ja törkeästä kunnianloukkauksesta saman luvun 10 §:ssä seuraavasti:

### 9 §

#### Kunnianloukkaus

#### Joka

- 1) esittää toisesta valheellisen tiedon tai vihjauksen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa, taikka
- 2) muuten kuin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla halventaa toista, on tuomittava kunnianloukkauksesta sakkoon.

Kunnianloukkauksesta tuomitaan myös se, joka esittää kuolleesta henkilöstä valheellisen tiedon tai vihjauksen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan kärsimystä ihmiselle, jolle vainaja oli erityisen läheinen.

---

20 Ks. myös Lausuma julkisuuden henkilöiden yksityisyyden suojaa koskevassa asiassa 3420/L/04, <http://www.jsn.fi/lausumat/lausuma-julkisuuden-henkiloiden-yksityisyyden-suojaa-koskevassa-asiassa/> .

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna kunnianloukkauksena ei pidetä arvostelua, joka kohdistuu toisen menettelyyn politiikassa, elinkeinoelämässä, julkisessa virassa tai tehtävässä, tieteessä, taiteessa taikka näihin rinnastettavassa julkisessa toiminnassa ja joka ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Kunnianloukkauksena ei myöskään pidetä yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi esitettyä ilmaisua, jos sen esittäminen, huomioon ottaen sen sisältö, toisten oikeudet ja muut olosuhteet, ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Säännöksen viimeinen eli neljäs momentti tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Sillä haluttiin rajoittaa rangaistavuuden alaa ja korostaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisen punninnan tärkeyttä.

Törkeää kunnianloukkausta koskeva säännös kuuluu seuraavasti:

#### 10 §

##### Törkeä kunnianloukkaus

Jos 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa kunnianloukkauksessa aiheutetaan suurta kärsimystä tai erityisen suurta vahinkoa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä kunnianloukkauksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Törkeän kunnianloukkauksen tunnusmerkistöä muutettiin vuoden 2014 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella. Tunnusmerkistöstä poistettiin maininta rikoksen tekemisestä joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai muuten toimittamalla tieto tai vihaus lukuisten ihmisten saataville. Tämänkaltaisen kvalifiointiperuste oli johtanut arvioimaan mediarikoksia ensisijaisesti törkeän tekemuodon perusteella ja sitä pidettiin huonosti sananvapauden kanssa yhteensopivana.<sup>21</sup>

21 HE 19/2013, 18–19, 30–31 ja 48–50.

Sekä yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen ja kunnianloukkauksen kvalifioimisperusteena on se, että aiheutetaan suurta kärsimystä tai erityisen suurta vahinkoa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Törkeä tekemuoto voi siten tulla kysymykseen myös mediarikoksissa, jos rikos aiheuttaa suurta kärsimystä tai erityisen suurta vahinkoa, mutta joukkotiedotusvälineen käyttäminen sinällään ei ole kvalifiointiperuste.

Esimerkiksi pakinaa koskevassa tapauksessa KKO 2006:62 kunnianloukkausta ei pidetty törkeänä, vaikka se olikin levinnyt laajalle iltapäivälehdien kautta. Ensinnäkin, kunniaa loukkaava väite ei ollut kovin laajalti loukkaavaksi havaittavissa: KKO:n mukaan alan oikeudelliseen sääntelyyn perehtynyt lukija ymmärsi väitteen raportin jakamisesta viittaavan siihen, että verotarkastaja olisi mahdollisesti syylistynyt virkasalaisuuden rikkomiseen tai sen tuottamukselliseen tekemiseen.<sup>22</sup> Toisekseen väitteen kohteena ollut verotarkastaja ei mainittu nimeltä, joten hänen tunnistettavuutensa rajautui melko suppeaan henkilöjoukkoon. Näillä perusteilla korkein oikeus ei pitänyt kunnianloukkausta kokonaisuutena arvostellen törkeänä, vaikka se olikin tehty joukkotiedotusvälinettä käyttämällä.

### *Kunnianloukkauksen kohteena vain ihminen*

Kunnianloukkauksen kohteena voi olla vain luonnollinen henkilö eli ihminen. Yritys, säätiö tai yhdistys ei voi olla kunnianloukkauksen kohteena. Jos yrityksen toiminnasta, tuotteista tai palveluista esitetään loukkaavia väitteitä loukkaus voi kohdistua niihin henkilöihin, jotka yrityksessä vastaavat arvostellusta toiminnasta. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2005:1 pizzan arvostelun katsottiin kohdistuneen sen valmistaja-

---

22 Pakinatekstin seassa esitetty väite kuului: ”[v]erotarkastaja on jakanut raporttiaan lehdistölle ennen kuin sitä on edes käsitelty verohallinnossa. Yksityisen kampanjansa käynnistänyt verotarkastaja on entinen kekulainen, entinen smp-läinen ja viimeksi hän on häärinyt EU:n vastaisessa liikkeessä ja Ilkka Hakalehdon kuuhullujen puolueen sihteerinä.” Väite ei tyyliltään ja sisällöltään erottunut mitenkään erityisesti pakinan muusta sisällöstä, jossa piikiteltiin myös muita tahoja.

neen pizzerian omistajaan, vaikka tämä ei itse ollut valmistanut pizzaa tai ollut näkemässä tai valvomassa sen tekemistä.

Kunnianloukkaus ei edellytä, että loukkauksen kohde mainitaan nimeltä, vaan riittävää on, että hän on tunnistettavissa. Vanhaa lain-säädäntöä soveltaen ratkaistussa tapauksessa KKO 2000:54 oli nimeltä mainitun oppilaitoksen miespuolinen kehitysvammaohjaaja leimattu oikeudenkäyntiuutisessa syylliseksi kavalluksiin, vaikka asian oikeus-käsittely oli kesken ja kiistetyt syytteet sittemmin hylättiin. Toimittaja tuomittiin julkisesta herjauksesta, kun asianomistajan henkilöllisyys oli paitsi tämän ”lähipiirin ja kyseisen oppilaitoksen kanssa tekemisissä olevien tunnistettavissa, myös muiden asiasta kiinnostuneiden helposti selvitettävissä”. KKO:n ratkaisussa ei mainita, montako miespuolista kehitysvammaohjaajaa kyseisessä oppilaitoksessa työskenteli.

Viittaus yrityksen tai viraston työntekijöihin saattaa tehdä kaikista kyseisen yksikön työntekijöistä asianomistajia. Tapauksessa KKO 2011:71 katsottiin, että lausuma ”[o]ravaisten vastaanottokeskuksen työntekijät ovat täysin leipääntyneitä ja heidän asenteensa on suorastaan rasistinen. - Alue, missä turvapaikanhakijat asuvat, on ghetto! Ympä-riltä puuttuu vain piikkilanka ja kyltti 'Arbeit macht frei.'” kohdistui kaikkiin vastaanottokeskuksen työntekijöihin. Työntekijöitä oli 36, joista 31 oli tehnyt tutkinta- ja syyttämispyyntö. Syyte kuitenkin hylättiin arvostelunvapauden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella.

Jos viittaus kohdistuu hyvin laajaan henkilöjoukkoon ilman tarkempia määreitä, väitteen ei voida katsoa kohdistuvan tiettyyn henkilöön eikä kysymyksessä ole kunnianloukkaus.

### *Loukkaamisen tavat*

Kunnianloukkaus voi toteutua kolmella tavalla:

- 1) Valheellisen tiedon tai vihjauksen esittäminen. Kysymys on tosiasia-väitteestä, jonka totuudellisuus on periaatteessa tarkistettavissa;

- 2) Muunlainen halventaminen. Tällöin on kysymys muunlaisesta kuin edellä tarkoitetusta halventavasta lausumasta, joka voi olla tosiseikkoihin perustuva lausuma tai arvostelulausuma. Viimemainitun osalta ei voida puhua lausuman totuudellisuudesta. Kysymyksessä voi olla nimittely, ns. sormimerkkien näyttäminen tai totuudenmukaisten asioiden esittäminen halventamisen tarkoituksessa;
- 3) Valheellisen tiedon tai vihjauksen esittäminen vainajasta. Säännös soveltuu vain valheellisen tiedon esittämiseen. Kohdassa 2 tarkoitettu vainajan muunlainen halventaminen ei ole kunnianloukkauksena rangaistavaa.

Kuten yksityiselämää loukkaavassa tiedon levittämisessä, myös kunnianloukkauksessa väitteen vahinkoa, kärsimystä tai halveksuntaa aiheuttava luonne arvioidaan objektiivisesti sen sisällön perusteella. Tavallista herkempi ihminen ei saa suurempaa loukkaussuojaa kuin muutkaan ihmiset.<sup>23</sup>

### *Arvostelunvapaus*

Kunnianloukkaussäännöksen 2 momentti turvaa yhteiskunnallista keskustelua, tieteellistä ja taiteellista kritiikkiä ja arvostelun vapautta.<sup>24</sup> Poliitiikan, elinkeinoelämän ja taiteen vaikuttajien toimintaa voidaan tarkastella ja arvostella kriittisesti, vaikka asianomainen itse kokisi arvostelun halventavana.

Säännös ei turvaa totuudenvastaisiin lähtökohtiin pohjautuvaa arvostelua. Esimerkiksi väitöskirjan väittäminen plagiaatiksi on tosiasiaväite, ei arvostelulausuma. Jos tällainen väite on totuudenvastainen, kyseessä on väitöskirjan kirjoittajaan kohdistuva kunnianloukkaus. Totuudenvastaiseen arvosteluun voidaan soveltaa valheellista tietoa tai vihjausta koskevaa kunnianloukkaussäännöksen 1 momentin 1 kohtaa.

<sup>23</sup> HE 184/1999, 31–34.

<sup>24</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 36/1998, 3.

## *Asiayhteys ja kokonaisarviointi*

Uusimmassa oikeuskäytännössään korkein oikeus on irtautunut esitettyjen lausumien kirjaimellisesta ja pilkuntarkasta tulkinnasta ja ottanut aikaisempaa enemmän huomioon myös sen asiayhteyden, jossa väitteet on esitetty. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2013:70 korkein oikeus hylkäsi kunnianloukkaussyytteen, vaikka esitetyt väitteet eivät olleet täysin paikkansa pitäviä. Kysymys oli jutusta, jossa kerrottiin erästä ainakin lähipiirinsä tunnistettavissa olevaa henkilöä epäiltävän kolmesta henkirikoksesta. Korkeimman oikeuden mukaan kirjoituksessa esitetyt tiedot eivät olleet virheellisiä kun ne esittämällä ei ollut pyritty ”täsmällisyyteen, vaan pikemminkin kysymys on ollut tosiseikkoihin perustuvasta arviosta”. Syytetyllä oli esimerkiksi väitetty olevan velkaa kymmeniä tuhansia euroja, vaikka sitä oli hänen kertomansa mukaan alle 20 000 euroa. Siltä osin kun syytetyt oli väitetty olleen työtön, korkein oikeus katsoi väitteen tueksi esitetyn riittäviä perusteita, kun kirjallisina todisteina esitetyt verotustiedot osoittivat hänen ansiotasonsa varsin alhaiseksi. Korkeimman oikeuden mukaan maininta kolmesta rakastajasta ei ollut väärä tai valheellinen siihen nähden, että epäilty ”oli joko elänyt läheisessä suhteessa kyseisten kolmen miehen kanssa tai ollut muutoin heidän läheinen ystävänsä”. Korkeimman oikeuden mukaan ”[k]ysymys on ollut tyypillisestä tosiseikkoihin perustuvasta päätelmän tekemisestä.”

Lisäksi korkein oikeus katsoi, että jutun otsikon maininta ”*[t]uttava sarjamurhista epäillystä: Hän on mielitelevä limanuljaska!*” ei ollut ”omiaan aiheuttamaan sellaista halveksuntaa, jota rikoslain 24 luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetaan”, kun otettiin huomioon kirjoituksen aihepiiri ja se, että asianomistajan oli epäilty ”osittain taloudellisesta motiivista surmanneen kolme miesystäväänsä”. Tässä arviossaan korkein oikeus on selvästi ottanut huomioon sen, että kun henkilö on kyseisen tapahtumasarjan osalta tuomittu murhasta ja taposta, hänen yleinen arvonantonsa muiden silmissä on jo muutenkin alentunut eikä ”mielitelevää limanuljaskaa” koskeva

väite siten tässä asiayhteydessä alenna hänen muiden silmissä nauttimaansa arvostusta.<sup>25</sup>

### *Tahallisuus ja toteennäyttövelvollisuus*

Kunnianloukkaus on rangaistava vain tahallisesti tehtynä. Kunnianloukkaus on tahallinen, jos viestin esittäjän on täytynyt pitää varsin todennäköisenä, 1) että viestin julkitulo on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asianomistajalle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa ja 2) että väitteen tueksi ei ole ollut esitettävissä riittävästi perusteita.<sup>26</sup> Tahallisuus kohdistuu siten ensinnäkin viestin loukkaavaan luonteeseen ja toisekseen siihen, ettei loukkauksen esittäjä kykene esittämään näyttöä sen paikkansapitävyyden tueksi.

Kunnianloukkaus ei edellytä varsinaista loukkaamistarkoitusta muussa tapauksessa kuin silloin, kun esitetään totuudenmukainen väite halventamisen tarkoituksessa, ja harkitaan rikoslain kunnianloukkaussäännöksen 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun muunlaisen halventamisen käsillä oloa.<sup>27</sup> Tästä voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun otetaan näyttävästi ja halventamisen tarkoituksessa esille henkilön tekemä vanha rikos tai muu moitittava teko. Tapauksessa KKO 2007:56 syyte kunnianloukkauksesta hylättiin. KKO katsoi, että asianajajalla oli oikeus asettaa vastapuolen asianajajan todistelu-tarkoituksessa antaman kertomuksen merkitys kyseenalaiseksi sillä perusteella, että tämä oli aikaisemmin tuomittu vankeusrangaistukseen epärehellisydestä. Tätä aikaisempaa rikosta ei ollut esitetty oikeudelle halventamisen tarkoituksessa eikä laajemmin kuin kyseisen oikeudenkäyntiasian hoitaminen edellytti. Lisäksi päämiehen etu edellytti,

---

25 Vastaavankaltaista asiayhteyden ja jutun kohteen huomioon ottavaa löyhempää todenperäisyydenäyttöä edellyttävää tulkintaa edusti myös tapaus KKO 2013:69, jossa oli kysymys alkoholinkäyttöä ja seurustelusuhteen ulkopuolista suhdetta koskevien väitteiden esittämisestä julkisuuden henkilöstä.

26 KKO 2010:88.

27 KKO 2007:56 ja KKO 2011:101.



että asianajaja voi ottaa esille kaikki päämiehensä etujen ja oikeuksien valvomiseksi tarpeelliset seikat.

## Kiihottaminen kansanryhmää vastaan

Kiihottamisesta kansanryhmää vastaan säädetään rikoslain 11 luvun 10 §:ssä seuraavasti:

Joka asettaa yleisön saataville tai muutoin yleisön keskuuteen levittää tai pitää yleisön saatavilla tiedon, mielipiteen tai muun viestin, jossa uhataan, panetellaan tai solvataan jotakin ryhmää rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakauksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella, on tuomittava kiihottamisesta kansanryhmää vastaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Kiihottamisrikosta koskeva säännös uudistettiin kesäkuussa 2011 voimaan tulleella lailla vastaamaan Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Säännöksen suojapiiriin lisättiin uusia henkilöryhmiä ja säädettiin rangaistaviksi tekotavoiksi yleisön keskuuteen levittämisen lisäksi myös yleisön saataville asettaminen ja yleisön saatavilla pitäminen.

Kiihottamisesta kansanryhmää vastaan on myös rikoslain 11 luvun 10 a §:ssä säädetty törkeä tekomuoto, joka tuskin tulee tavanomaisessa mediatoiminnassa sovellettavaksi. Sitä ei käsitellä tässä enemmälti.

### *Suojan kohteena olevat ihmisryhmät*

Säännös suojaa rodun, ihonvärin, syntyperän, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella taikka niihin rinnastettavalla muulla perusteella määräytyviä ihmisryhmiä. Hallituksen esityksen 317/2010

mukaan rinnastettavia perusteita arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota ryhmän yhteiskunnalliseen asemaan. Suojan tarve voi olla perusteltu syy katsoa ryhmän kuuluvan säännöksen soveltamisalaan. Esimerkiksi transihmiset, intersukupuoliset ja maahanmuuttajat voisivat kuulua säännöksen soveltamisalan piiriin.<sup>28</sup>

### *Levittäminen ja yleisön saataville asettaminen*

Lainmuutosta edeltänyt tunnusmerkistö koski vain lainkohdassa tarkoitettua aineiston ”levittämistä”. Tällöin oli tulkinnanvaraista, soveltuiko säännös myös aineiston saataville asettamiseen. Kysymys ajankohtaistui esimerkiksi linkitysten kohdalla. Voimassa olevaan lakiin kirjattiin selvyuden vuoksi, että rikos voi tapahtua levittämisen ohella myös asettamalla viesti yleisön saataville. Tällä tarkoitetaan ”muun muassa aineiston yleisön saataville toimittamista ’on line’”.<sup>29</sup> Esitöiden mukaan tämä soveltuu esimerkiksi aineiston saattamiseen internetin keskustelupalstalle tai muulle sivustolle sekä linkkien perustamiseen ja kokoamiseen siinä tarkoituksessa, että kyseinen aineisto olisi helpommin toisten saatavilla. Koska kiihottamisrikos edellyttää tahallisuutta, linkittäjän tulee olla selvillä siitä, että linkityksen kohteena olevilla sivuilla on kiihottamisrikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettua aineistoa.

### *Yleisön saatavilla pitäminen*

Aikaisemman lain mukaan oli epäselvää, oliko levittämisenä pidettävä myös aineiston pitämistä yleisön saatavilla, vaikka asianomainen itse ei olisi asettanut aineistoa yleisön saataville. Tällaisesta tilanteesta on kysymys esimerkiksi silloin, kun joku kommentoi toisen ylläpitämää blogia tai kirjoittaa toisen ylläpitämälle keskustelupalstalle. Tämän epä-

---

28 HE 317/2010, 39.

29 HE 317/2010, 39.

selvyyden poistamiseksi lakiin otettiin maininta siitä, että rangaistavaa on myös kiihottamisrikoksen toteuttavan aineiston pitäminen yleisön saatavilla. Näin ollen esimerkiksi keskustelupalstan ylläpitäjä saattaa syyllistyä kiihottamisrikokseen, jos ei poista palstalla julkaistua kiihottamisrikoksen tunnusmerkit täyttävää viestiä saatuaan ilmoituksen tai oman valvontansa johdosta tiedon tällaisen viestin olemassaolosta.

### *Journalistin ohjeet*

Journalistin ohjeiden 5.9.2011 hyväksytty ja 1.10.2011 voimaan tullut ohjeliite edellyttää, että toimitus seuraa verkkosivujaan ja pyrkii estämään yksityisyyden suojaa ja ihmisarvoa loukkaavien sisältöjen julkaisemisen. Ihmisarvoa loukkaavina sisältöinä pidetään esimerkiksi syrjiviä tai väkivaltaan yllyttäviä taikka yksilöön tai kansanryhmään kohdistuvia vihaa lietsovia sisältöjä. Ohjeliitteen 2. kohdan mukaan toimituksen on viipymättä poistettava sen tietoon tulleet ihmisarvoa ja yksityisyyden suojaa loukkaavat sisällöt.

### *Uhkaus, panettelu tai solvaus*

Mikä tahansa säännöksessä mainittua ryhmää väheksyvä julkinen lausuma ei ole kiihottamisrikoksena rangaistava. Teon rangaistavuus edellyttää, että levitettävässä viestissä uhataan, panetellaan tai solvataan säännöksessä mainittua ryhmää. Rangaistava uhkaus voi olla esimerkiksi väkivalta- tai omaisuusrikoksella taikka taloudellisella syrjinnällä uhkaamista. Panettelusta tai solvauksesta on kysymys esimerkiksi silloin, kun lainkohdassa mainittuun kansanryhmään kohdistettu väite yksilöön kohdistettuna toteuttaisi kunnianloukkauksen.

Kiihottamisessa kansanryhmää vastaan on usein kysymys voimakkaasti yleistävien väitteiden esittämisestä tai levittämisestä. Kysymys voi olla esimerkiksi sellaisista lausumista, joissa ryhmään kohdistuvaa väkivaltaa tai syrjintää pidetään hyväksyttävänä tai toivottavana taikka

ihmisiä verrataan eläimiin tai loisiin taikka yleistäen väitetään jotakin kansanryhmää rikolliseksi tai esitetään alempiarvoiseksi.<sup>30</sup>

### *Tahallisuus*

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on vain tahallisenä rangaistava. Teon vaatimaan tahallisuuteen riittää tekijän tietoisuus siitä, että hänen levittämänsä viesti uhkaa, panettelee tai solvaa säännöksessä tarkoitettua kansanryhmää. Erityistä uhkaus-, panettelu- tai solvaus-tarkoitusta ei edellytetä.

### *Säännöksen suhde sananvapauteen*

Tapauksessa KKO 2012:58 tehtiin rajanvetoa kiihottamisrikoksen ja sananvapauden laillisen käyttämisen välillä. Korkein oikeus sovelsi tapaukseen tekoaikana voimassa ollutta, nyt jo kumottua säännöstä, koska tapauksen ratkaisemishetkellä voimassa ollut nykyinen laki ei olisi johtanut syytetyn kannalta lievempään lopputulokseen.

Korkein oikeus totesi, että kiihottamisrikosta koskevan rangaistus-säännöksen soveltamisessa ja rangaistavuuden rajaamisessa on tärkeää ottaa huomioon säännöksen suhde sananvapauteen. Viestintään ei saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikan tai siitä vastuussa olevien ankarakin arvostelu on sallittua, kunhan se ei sisällä uhkausta, solvausta tai panettelua.

Korkeimman oikeuden mukaan kirjoituksessa kuvattiin somalit ”kansanryhmänä rikolliseksi ja yhteiskuntamoraaliltaan muihin nähden ala-arvoiseksi”.<sup>31</sup> Viranomaisten kritisoinnin tarkoituksaan ei

<sup>30</sup> HE 317/2010, 42.

<sup>31</sup> Paikallispoliitikko (ja sittemmin kansanedustaja) oli kirjoittanut blogissaan alleviivattuna ja vahvennetulla tekstityypillä, että ”[o]hikulkijoiden ryöstely ja verovarilla loisiminen on somalien kansallinen, ehkä suorastaan geneettinen erityispiirre.” Lausumallaan hän oli halunnut kritisoida ns. kaksoisstandardia, kun Julkisen sanan neuvosto ei ollut ottanut käsittelyyn erään lehden pääkirjoituksesta tehtyä kantelua, joka kohdistui lausumaan ”päissään tappamisen

oikeuttanut somaleja panettelevan ja solvaavan väitteen esittämiseen leimaamalla tämä kansanryhmä rikolliseksi ja loisiksi. Tämän vuoksi kirjoittaja tuomittiin kiihottamisesta kansanryhmää vastaan.

Korkein oikeus otti tapausta ratkaistessaan huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön. EIT on pitänyt rasististen vihailmausten esittämistä niin vahvasti EIS 17 artiklassa säädetyn oikeuksien väärinkäytön kiellon vastaisena, että ne eivät nauti lainkaan sananvapauden suojaa.<sup>32</sup>

### *Lopuksi*

Sananvapauslainsäädännössä on pyritty välineneutraalisuuteen, vaikka digitalisaatio, uudet viestintäteknologiat ja Internetin käytön lisääntyminen ovat tuoneet esiin uudenlaisia viestintäoikeudellisia tulkintakysymyksiä. Näitä ovat esimerkiksi henkilötietojen suojaan, verkkopalstojen ylläpitäjien vastuuseen sekä identiteettivarkauteen liittyvät kysymykset.<sup>33</sup> Myös tiedon ja viestien liikkuminen globaalisti yli valtioiden rajojen asettaa omat lainsäädännölliset ja laintulkinnalliset haasteensa. Sananvapaustapauksia ei voida tulkita vain kansallisen lainsäädännön nojalla, vaan huomioon tulee ottaa myös Euroopan Unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

---

*arveltiin olevan suomalaisten kansallinen, ehkä suorastaan geneettinen erityispiirre”.*

Kirjoittaja toisti somaleja koskevan väitteensä vielä uudelleen vahvennetulla tekstityypillä esitettyään tilastotietoja somalien tekemistä ryöstörikoksista ja somalien työssä käymisestä ja todettuaan, että kaikki somalit eivät tietenkään ryöstä tai loisi verovaroilla, mutta eivät kaikki suomalaisetkaan tapa päissään.

32 *Jersild v. Tanska* 23.9.1994, *Erbakan v. Turkki* 6.7.2006, *Balsytė-Liedeikienė v. Liettua* 4.11.2008 ja *Feret v. Belgia* 16.7.2009.

33 Identiteettivarkaus tuli rangaistavaksi 4.9.2015 voimaan tulleella lainuudistuksella RL 38:9a:ssa, jonka mukaan identiteettivarkaudesta on tuomittava sakkoon se, joka ”erehdyttäkseen kolmatta osapuolta oikeudettomasti käyttää toisen henkilötietoja, tunnistamistietoja tai muuta vastaavaa yksilöivää tietoa ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa sille, jota tieto koskee”. Tästä myös HE 232/2014.

Anonyymin verkkokeskustelun myötä myös aggressiivinen vihapuhe on lisääntynyt.<sup>34</sup> Käytännössä poliisin resurssit eivät riitä kuin vakavimpien ylilyöntien selvittämiseen ja niidenkin osalta syyllisten selville saaminen voi osoittautua mahdottomaksi. Vaikka IP-osoitteen avulla saataisiin selville se tietokone, jolta viesti on lähetetty, voi olla mahdotonta osoittaa, kuka on viestin lähettäjä. Verkon vihapuhe onkin laajentuneen sananvapauden kääntöpuoli, joka voi jossain määrin vaikuttaa myös asiantuntevien ihmisten halukkuuteen osallistua julkiseen keskusteluun. Lainsäädäntö ei ole kaikkivoipaa eikä syyllisiä saada aina selville. Joissakin tapauksissa puolestaan käy niin, että kotimaista tuomiota ei voida panna täytäntöön eikä lainvastaista aineistoa saada poistettua, koska se on julkaistu ulkomaisen palvelimen kautta.

Nykyaikana lainsäädäntö tulee jatkuvasti laahaamaan teknologisen kehityksen perässä. Onneksi sananvapauden käyttämiseen vaikuttaa lainsäädännöllisten rajojen lisäksi myös se, minkälaista ilmaisun tapaa ja sisältöä pidetään sosiaalisesti hyväksyttävänä.

## *Lähteet*

### *Kirjallisuus, virallisaineisto ja muut lähteet*

HE 84/1974, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikoslain 27 luvun, painovapauslain 18 ja 39 §:n sekä oikeudenkäytön julkisuudesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.

HE 184/1999 Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kansan loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi

HE 44/2002, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 54/2002, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 190/2010, Hallituksen esitys Eduskunnalle kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi.

HE 317/2010, Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, joka

---

34 Vihapuheesta Neuvonen 2015.

- koskee tietojärjestelmien välityksellä tehtyjen luonteeltaan rasististen ja muukalaisviihamielisten tekojen kriminalisointia, hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 15 §:n muuttamisesta.
- HE 19/2013, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta.
- HE 232/2014, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain eräiden tietoverkkorikoksia koskevien säännösten muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Journalistin ohjeet ja ohjeliite.
- LaVM 6/2000, Eduskunnan lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 184/1999 yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi.
- Julkisen sanan neuvoston lausuma julkisuuden henkilöiden yksityisyyden suojaa koskevassa asiassa 3420/L/04.
- Julkisen sanan neuvoston periaatelausuma lasten ja alaikäisten esiintymisestä mediassa 10.12.2014.
- KM 1973:1, *Painovapaustoimikunnan mietintö*.
- PeVL 36/1998, Perustuslakivaliokunnan lausunto 36/1998 hallituksen esityksestä 239/1997 Eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi.
- PeVL 52/2010, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVM 25/1994, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993).
- PeVM 14/2002, Perustuslakivaliokunnan mietintö 14/2002 vp Hallituksen esityksestä laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Neuvonen, R. (toim.) (2015) *Vihapuhe Suomessa*. Helsinki.
- Niiranen, V., Sotamaa, P. & Tiilikka, P. (2013) *Sananvapauslaki. Tulkinta ja käytäntö*. Helsinki.
- Ståhlberg, P. & Karhu, J. (2013) *Suomen vahingonkorvausoikeus*. Helsinki.
- Tiilikka, P. (2007) Sananvapaus ja yksilön suoja. Lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen. Helsinki.
- (2008) *Journalistin sananvapaus*. Juva.
  - (2009) Julkaistun verkkoviestin sisällöstä aiheutuneen taloudellisen vahingon korvaamisesta. *Defensor legis: Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja*, Vol. 90, No. 4, 606–630.
  - (2010) Kärsimyskorvauksen määrästä sananvapausjutuissa. Teoksessa *Oikeutta ja politiikkaa, Viestintäoikeuden vuosikirja 2009*. Helsingin yliopisto, Kansainvälisen talousoikeuden instituutti. Helsinki, 51–108.

- (2013a) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuperusteet ja harkintamarginaalioppi sananvapauden ja yksityiselämän suojan punninnassa. Teoksessa *Nettijaajan oikeus: Viestintäoikeuden vuosikirja 2012*, 57–108. Forum Iuris.
- (2013b) Luku 4: Vastuu julkaistun viestin sisällöstä. Teoksessa V. Niiranen, – P. Sotamaa ja P. Tiilikka: *Sananvapauslain käsikirja*, 73–127. Sanoma Pro Oy.

LaVM 11/2013, Lakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta.

Sananvapausrikkokset, vainoaminen ja viestintärauhan rikkominen; Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 24/2012.

## *Oikeuskäytäntö*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut:

*Jersild v. Tanska* (23.9.1994)

*Karhuvaara ja Kustannusosakeyhtiö Iltalehti v. Suomi* (16.11.2004)

*Selistö v. Suomi* (16.11.2004)

*Erbakan v. Turkki* (6.7.2006)

*Balsytė-Liedeikienė v. Liettua* (4.11.2008)

*Eerikäinen ja muut v. Suomi* (10.2.2009)

*Feret v. Belgia* (16.7.2009)

*Flinkkilä ja muut v. Suomi* (6.4.2010)

*Ruokanen v. Suomi* (6.4.2010)

*Tuomela ja muut v. Suomi* (6.4.2010)

*Soila v. Suomi* (6.4.2010)

*Jokitaipale ja muut v. Suomi* (6.4.2010)

*Niskasaari ja muut v. Suomi* (6.7.2010)

*Saaristo ja muut v. Suomi* (12.10.2010)

*Reinboth ja muut v. Suomi* (25.1.2011)

*Lahtonen v. Suomi* (17.1.2012)

*Ruusunen v. Suomi* (14.1.2014)

*Ojala ja Etukeno v. Suomi* (14.1.2014)

*Niskasaari ja Otavamedia v. Suomi* (23.6.2015)



## Korkeimman oikeuden ratkaisut:

KKO 1997:82  
KKO 2000:54  
KKO 2005:1  
KKO 2005:82  
KKO 2006:62  
KKO 2007:56  
KKO 2010:88  
KKO 2011:71  
KKO 2011:72  
KKO 2011:101  
KKO 2012:58  
KKO 2013:69

OSA 2

NÄKÖALOJA



## SANANVAPAAUS IHMISOIKEUTENA

*Juhani Kortteinen*

Sananvapaus kuuluu modernin poliittisen demokratian peruslähdekohtiin. Demokraattinen päätöksenteko edellyttää, että yhteisö sallii ja turvaa kansalaisten vapaan mielipiteen muodostuksen. Jopa sellaisten valtioiden perustuslaeissa, jotka eivät ole demokratioita, on vahvistettu kansalaisten oikeus sananvapauteen.

Sananvapauden erityisasema perustuu erääseen valistusajattelun keskeisimmistä ideoista eli ajatukseen kansansuvereniteetista, jonka mukaisesti kansalla on oikeus päättää itse, mihin se itsensä lainsäädännöllä velvoittaa. Liberaalissa demokratiateoriassa korostetaan itsehallinnon periaatetta, jonka perusta on yksilöautonomia ja valinnanvapaus. Jokaisella on oikeus tuoda esiin mielipiteensä poliittisessa päätöksenteossa. Oikeudella sananvapauden käyttöön on siis kaksi perusfunktiota. Toisaalta sillä turvataan demokraattinen päätöksentekoprosessi ja toisaalta yksilöiden autonomian piiriin kuuluva vapaa itseilmaisuus. Kolmas keskeinen sananvapauden peruste on yhteiskunnallisen vallankäytön saaminen julkisesti kansalaisten arvioitavaksi. Tiedotusvälineiden toiminnan turvaaminen ja etenkin lähdesuoja on sananvapauden demokraatillisuuden ydinkysymyksiä. Sananvapaudella on siis sekä demokraattisen yhteiskunnan järjestämisessä kes-

keinen ensisijaisesti poliittinen ulottuvuus että yksilön hyvinvoinnista lähtevä henkilökohtaiseen elämään liittyvä puolensa.

Sananvapauden asema itsehallinnon toteuttamisessa voidaan hahmottaa seuraavan jaottelun<sup>1</sup> mukaisesti:

*1. Yhteiskunnallinen osallistuminen*

Tuomalla näkemyksensä julkisuuteen yksilöt osallistuvat poliittiseen päätöksenteon muotoiluun ja suuntaamiseen. Näin yksilöillä on mahdollisuus aktiiviseen osallistumiseen yhteiskunnassa eikä vain passiivisen tarkkailijan rooli. Kansalaisten osallistuminen julkiseen keskusteluun palvelee heidän tarvettaan itsensä toteuttamiseen.

*2. Poliittisen totuuden saavuttaminen*

Paras tae jonkun mielipiteen oikeellisuudesta on sen vapaassa mielipiteenmuodostuksessa saavuttama kannatus.

*3. Enemmistöperiaatteen mukaisen päätöksenteon tukeminen*

Ilmaisivapaus turvaa sen, että yhteiskunnallinen päätöksenteko perustuu mahdollisimman laajaan yleiseen mielipiteeseen.

*4. Mielivallan ja korruption rajoittaminen*

Oikeus hallituksen ja vallanpitäjien vapaaseen arvostelemiseen on omiaan rajoittamaan mielivaltaista päätöksentekoa ja hallinnon korruptoitumista.

*5. Yhteiskunnallisen vakauden säilyttäminen*

Enemmistön valta voi johtaa vähemmistönäkemyksien tukahduttamiseen. Demokraattisten arvojen välille (enemmistövalta - avoimuus) syntyy tällöin ristiriita. Avoimuuteen pitäytyminen johtaa pitkällä aikavälillä tasapainoisempaan ja vakaampaan yhteiskunnalliseen kehitykseen. Järjestyksen ylläpitäminen ei onnistu yksinomaan rangaistushukien avulla. Vapaa keskustelu ehkäisee yhteiskunnan vakautta uhkaavien häiriöiden syntymistä.

---

<sup>1</sup> Smolla 1992, 12–17.

## Sananvapauden kehitys ihmisoikeudeksi

Sananvapauden käyttämiseen on aina liittynyt tasapainottelu sen rajoittamispyrkimysten kanssa. Niinpä sensuuri-sanan etymologia johtaa roomalaisen sensorin viran nimitykseen. Muinaisessa Roomassa otettiin käyttöön järjestelmällinen sensuuri ja sensorin tehtäviin kuului yleisen moraalin valvonta. Gutenberg kehitti tiedonvälityksen Euroopassa mullistaneen kirjapainotekniikan vuonna 1450, Maintzin arkkipiipa perusti hänen kotikaupunkiinsa sensuuriviraston vuonna 1485, ja 1493 Venetsian inkvisitio laati ensimmäisen kiellettyjen kirjojen luettelon. Sananvapautta rajoitettiin nimenomaan ideologisilla ja poliittisilla perusteilla. Kirkon oppien kanssa ristiriidassa oleva tai hallitsijan valtaa uhkaava sananvapauden käyttö oli kiellettyä ja varsin ankarasti sanktioitua.<sup>2</sup>

Toisaalta myös sananvapautta suojaavaa normistoa kehitettiin etenkin 1600-luvun Englannissa, kun oikeus vapaaseen puheoikeuteen parlamentissa vähitellen vakiintui.<sup>3</sup> Merkittävimmän teoreettisen panoksen sananvapauden puolustamiseen antoi tuolloin John Milton, joka vuonna 1644 julkaistussa *Aeropagitica* -teoksessaan asettui vastustamaan silloista julkaisulupajärjestelmää. Miltonin mukaan totuus ei tarvitse lupia voittaakseen, sillä se ei koskaan häviä avoimessa kohtaamisessa.<sup>4</sup> Miltonille sananvapaus tarkoitti vapautta ennakkosensuurista. Jos julkistetut ajatukset havaittiin sopimattomiksi, esimerkiksi kirkon oppien vastaiseksi kerettiläisyydeksi, oli Milton valmis hyväksymään syyllisten rankaisemisen vaikkapa polttoroviolla.

Myöhemmin etenkin Jeremy Bentham korosti utiliteettiperiaatteeseen nojaten kriittisen kansalaiskeskustelun merkitystä lakeja

2 Scammel 1988, 1–18.

3 Tarkemmin tästä kehityksestä ks. esim. Wootton 1986 ja Peltonen 1992. Tämä kehitys huipentui vuonna 1688, jolloin annettiin ”Bill of Rights”, jonka mukaan puheen ja väittelyn vapautta tai parlamentin istuntoja ei tule estää tai asettaa kyseenalaiseksi missään oikeusistuimessa tai elimessä parlamentin ulkopuolella.

4 Scammel 1988, 4. Miltonin ajatuksilla ei tosin ollut vaikutusta hänen omana aikanaan, mutta valistusajattelu sai myöhemmin niistä vahvoja vaikutteita. Niinpä esim. Voltairen kuuluisaa maksimiä - mielipiteesi on väärä, mutta olen valmis puolustamaan kuolemaan saakka oikeuttasi sanoa se -, voidaan pitää hieman uudelleenmuotoiltuna miltonilaisena periaatteena.

säädettäessä, ja laajensi siten merkittävästi keskusteluun osallisten piiriä parlamentin ulkopuolelle.<sup>5</sup> Benthamin kehittänyt utiliteettiperiaatteen perustunut luonnonoikeudellisen teorian kritiikki fiktiivisen ja epäkonkreetin irrationaalisuuteen johtavan kielen sekä käsitteistön käyttämisestä on noussut esiin mielenkiintoisella tavalla liberalismiin postmodernissa kritiikissä. Liberalismi pyrkii objektiivis-muodolliseen neutraaliuteen, mutta joutuu turvautumaan perustelematta jääviin materiaalsiin ratkaisuperiaatteisiin.<sup>6</sup>

### *Kaksi traditiota*

Ihmisoikeussopimuksista ilmenevät sananvapautta koskevat periaatteet vaikuttavat ensinäkemältä ambivalenteilta. Toisaalta niissä kaikissa ensisijaisesti turvataan sananvapautta ja yksilöiden henkilökohtaista itseilmaisua, mutta kuitenkin heti perään oikeutetaan valtiot rajoittamaan sananvapautta tietyillä perusteilla. Tämä heijastelee kahden filosofisen tradition rinnakkainoloa ihmisoikeussopimuksissa. Toista voidaan kutsua aristoteliseksi, yhteisöllisyyttä painottavaksi traditioksi ja toista moderniksi vapausajatteluksi, joka painottaa yksilön autonomiaa sekä oikeuksia ja vapauksia.

Aristotelisen tradition mukaan lakien tehtävänä on ohjata ihmiset hyveellisiksi, kun taas vapausajattelun (libertarianism) mukaan lakien tehtävä on taata yhteiskunnan toiminnot ja järjestys neutraalisti.<sup>7</sup> Tämän suuntauksen merkittävin nykyaikainen edustaja on John Rawls, jonka oikeudenmukaisuusoppi on korostetun menettelyllistä.<sup>8</sup>

Kun liberalistinen vapausajattelu perustuu oletukseen ihmisistä rationaalisina toimijoina, huomauttaa Aristoteles puolestaan, että

5 Manninen 1993, 87–107.

6 Koskenniemi 1989, XVII.

7 Koskenniemi 1989, 423–449.

8 Rawls (1993) lähentyy kuitenkin yhteisöllisiä teorioita soveltaessaan oikeudenmukaisuusteoriaansa käytäntöön, sananvapauden osalta etenkin s. 356–368.

”tunteet eivät näytä mukautuvan argumentteihin, vaan ainoastaan pakkoon.”<sup>9</sup>

Yhteisöllisyyttä painotettaessa sananvapauden rajoittaminen yhteisön arvojen suojelemiseksi on hyväksyttävää. Aristoteleen filosofiaan nojannut Tuomas Akvinolainen toteaa, etteivät erityisintressit ja yhteinen hyvä ole aina yhteensovitettavissa; tällöin yksityinen intressi on toissijainen yhteisön intressiin nähden, sillä vain yhteinen hyvä yhdistää yhteisöä.<sup>10</sup> Vapausajattelu puolestaan hyväksyy sananvapauden rajoittamisen vain silloin, kun sananvapauden käyttö uhkaa itse ajatuksenvapautta ylläpitävän järjestelmän pysyvyyttä.<sup>11</sup>

Nämä kaksi lähestymistapaa heijastuivat myös valistusjattelun läpimurtovaiheessa laadittuihin ihmisoikeuksien julistuksiin, joista ensimmäinen oli vuonna 1766 Virginian oikeuksien julistus. Tämän kehityksen kulminaatiopisteenä voidaan pitää julistusta ihmisen ja kansalaisen oikeuksista, jonka kansalliskokous antoi vuonna 1789 Ranskan vallankumouksen yhteydessä sekä sitä täydentäneitä vuosina 1793 ja 1795 annettuja julistuksia. Niissä muotoiltiin kaikki keskeisimmät kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät periaatteet, joista tässä mainittakoon kaksi: Vuoden 1789 julistuksen XI artiklan mukaan ajatusten tai mielipiteiden rajoittamaton viestintä on yksi ihmisen arvokkaimmista oikeuksista, joten jokainen saakoon puhua, kirjoittaa ja julkaista vapaasti, edellyttäen, että hän on vastuullinen tämän vapauden väärinkäytöstä laissa säädetyissä tapauksissa. Vuoden

9 Aristoteles 1981, 133. Ihmisoikeusdiskurssin keskeisiä ongelmia onkin se, että se yrittää vastata rationaalisti irrationaaleihin prosesseihin (ihmisoikeusloukkauksiin).

10 Aquinas 1981, 2–3. Sir Isaiah Berlin 1992, 216, ilmaisee saman ajatuksen seuraavasti: ”Jos ei ole olemassa kaikkien jakamaa arvojen minimiä, joka voi säilyttää rauhan, mitkään kunnolliset yhteiskunnat eivät selviä.” Näin liberalismi loppujen lopuksi joutuu luopumaan neutraalisuusvaatimuksesta yhteisöllisyyden hyväksi. Thomas Hobbesin ajatus suvereenista, joka valvoo sananvapauden käyttöä rauhan ylläpitämiseksi kiertyy saman ongelman ympärille. Leviathan, 233.

11 “—the substantive evils which the legislature seeks to prevent must be of a highly special kind, namely, the loss of freedom of thought itself, or of other basic liberties, including here the fair value of political liberties; and second, that there must be no alternative way to prevent these evils than the restriction of free speech.”, Rawls 1993, 356.



1795 julistuksen 2. artiklan mukaan vapaus merkitsee oikeutta sellaisiin tekoihin, jotka eivät loukkaa muiden oikeuksia.<sup>12</sup>

Pienimuotoisilla keskustelukerhoilla ja lehdistä oli valistusajattelun kehitykselle tärkeä merkitys, joten niin Voltairella, Rousseauilla kuin Diderot’lla oli omakohtainen tuntuma sananvapauden merkityksestä vapaalle ajattelulle ja keskustelulle. Heidän ajatusmaailmassaan sananvapaus oli ihmisoikeuksien ydinaluetta.<sup>13</sup>

Amerikan Yhdysvaltojen perustuslakiin ei alun perin sisällytetty oikeuksien julistusta, mutta sen tarpeellisuus kävi ilmeiseksi varsin pian. Sitä muotoiltaessa Thomas Jefferson, joka oli seurannut läheltä Ranskan vallankumouksen kehittymistä, ehdotti sananvapauden osalta seuraavaa, sittemmin hylätyksi tullutta muotoilua:

Ei tule estää ihmisten oikeutta puhua, kirjoittaa tai muutoin julkaista mitä hyvänsä, paitsi epätosia tietoja, jotka vahingoittavat toisten elämää, vapautta, omaisuutta tai mainetta taikka jotka vahingoittavat liittovaltion rauhaa vieraiden maiden kanssa.<sup>14</sup>

Ranskan vallankumouksen radikalisoituessa Jefferson vähitellen etäännytti siitä. Hän katsoi, että hallituksen lainsäädäntövalta ulottui ainoastaan toimintaan, ei ihmisten mielipiteisiin. Kaikkialla missä sallitaan ajatuksenvapaus, syntyy väistämättä näkemyseroja. Vapaa keskustelu on ainoa keino näiden näkemyserojen käsittelemiseksi.<sup>15</sup>

Jefferson perustaa näkemyksensä selkeästi John Lockelta saamiinsa vaikutteisiin. Lockehan oli muotoillut saman periaatteen jo 1667. Locke ei pitänyt hyödyllisenä pakottaa ketään luopumaan vakaumuksestaan, sillä pakolla ei ole saatavissa aikaan toivottua vaikutusta.<sup>16</sup>

Locken näkemystä voidaan perustellusti pitää pohjimmiltaan varsin välineellisenä. Hyvän hallitsijan tulee olla ovela ja suvaita poik-

12 Kamenka 1978, 1–5.

13 Voltaire ei pitänyt sananvapauden tukahduttamista perusteltuna vain sen väärinkäyttömahdollisuuden johdosta. Hän katsoi sisällöltään huonon sananvapaudenkäytön saaman kielteisen palautteen riittävän sanktrioksi. Voltaire taisteli ensisijassa ennakkosensuuria vastaan, mutta hyväksyi jälkikäteen sananvapauden kontrollin ääritapauksissa. Voltaire 1994, 139–140 ja 142–43.

14 Padover 1953, 48.

15 Jefferson 1957, 115, 119 ja 188–189.

16 Locke 1993, 192–193.

keavia mielipiteitä. Muiden käsitysten tukahduttaminen väkivalloin nostattaa vain vastarintaa ja lujittaa niitä entisestään. Locke tosin hyväksyi mielipiteisiin perustuvan toiminnan rajoittamisen silloin, kun rauha ja järjestys olivat uhattuina. Hän piti eräitä ajatussuuntia (kerettiläisyyttä ja ateismia) niin vahingollisina ihmisyyhteisölle, ettei niitä tullut suvaita lainkaan.<sup>17</sup> Samanlainen oli ollut Miltonin suhde katolisuuteen, jota ei vääräoppisena tietenkään voitu suvaita. Yhteisen kristillisen maailman ulkopuoliset eivät siis kuuluneet rationaalisen diskurssin piiriin, koska he eivät kuuluneet ryhmään, jonka piirissä oli saavutettavissa rationaalinen konsensus.<sup>18</sup> Ranskan ihmisoikeuksien julistuksen mullistavin ajatus olikin käsitys näiden oikeuksien universaaliudesta sekä niiden välttämättömyydestä demokraattisen päätöksentekoprosessin turvaajina.

Yhdysvaltain perustuslakiin sisällytetty vuoden 1791 ”Bill of Rights” turvaa sananvapautta seuraavasti:

Kongressin ei tule säätää mitään lakia - -, joka rajoittaa sanan- tai lehdistön vapautta.

Tämä kanta liittyy selkeästi vapausajattelun omaksumaan individualismia korostavaan linjaan. Amerikkalainen ja eurooppalainen sananvapauskäsitys poikkeavat siis huomattavasti toisistaan, mikä voidaan havaita varsin selvästi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä.

Klassisen liberaalin sananvapausajattelun mukaan ilmaisuvapaus on välttämätöntä, jotta demokratian itsehallintoperiaate toteutuisi. Poliittisen ilmaisun vapaus käsittää kaikki tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvät tosiasiat, teoriat ja mielipiteet. Myös ääriinäkemysten on päästävä äänestävien kansalaisten tietoisuuteen, jotta yksilöiden autonomia tulisi turvatuksi ja demokratiaan sisältyvä valinnanva-

<sup>17</sup> Locke 1993, 201.

<sup>18</sup> ”Osallisuus yhteiseen elämänmuotoon (tai sen katkelmaan) luo edellytykset yhteistoiminnan mahdollistavan konsensuksen syntymiselle”, Aarnio 1989, 284.

paus toteutuisi.<sup>19</sup> Poliittisen ilmaisun vapaus turvaa itsehallintoon ja yksilöiden autonomiaan perustuvan yhteiskunnan yhteisiä etuja. Ihminenhan on arvo sinänsä Immanuel Kantin kuuluisan kategorisen imperatiivin mukaan. Yksilöautonomiaa suojaamalla turvataan samalla ihmisarvoa.<sup>20</sup> Kant korosti sananvapautta oleellisena osana ajattelun vapautta. Sananvapauden kautta ajatuksenvapaudesta muodostuu osa yhteisöllistä prosessia, joka on ajattelumme edellytys. Vapaaseen ajatteluun kuuluu ajatusten välittäminen toisille, eli ajattelu yhdessä toisten kanssa.<sup>21</sup>

### *Suojattu sananvapaus*

Sananvapauden suojaamisen perustelut voidaankin jakaa instrumentaalisiin ja konstitutiivisiin. Instrumentaalinen perustelutapa ei suojaa sananvapautta sen tähden, että yksilöillä olisi luovuttamaton moraalinen oikeus puhua mitä haluavat, vaan koska tämän sallimisella on muiden kannalta hyvä vaikutus. Konstitutiivinen perustelutapa taas arvostaa sananvapautta paitsi siksi, että sillä aikaansaadaan hyviä vaikutuksia, niin myös siksi, että se on oikeudenmukaisen yhteiskunnan moraalinen itseisarvo. Jos sananvapaus katsotaan moraaliseksi itseisarvoksi, viranomaiset tunnustavat täysi-ikäiset ja -valtaiset kansalaiset moraalisesti vastuullisiksi toimijoiksi, jotka kykenevät erottamaan

19 J.S.Mill 1982,29, formuloi tämän seuraavasti: ”Omituista on, että ihmiset myöntävät arvon todisteille vapaan keskustelun puolesta, mutta vastustavat niiden ’saattamista äärimmäisiin saakka’, ymmärtämättä, että jolleivät perusteet kelpaa ’äärimmäisessä’ tapauksessa, niin ne eivät kelpaa missään tapauksessa.”

20 Kant 1989, 57, asettuu selkeästi neutraalin, menettelyllisen näkemyksen kannalle: ”- onko käytännöllisen järjen tehtävissä [jota siis lain soveltaminenkin on] lähdeittävä alkuun sen aineellisesta perusohjeesta, tarkoituksesta (ehdonvallan esineenä), vai muodollisesta, so. siitä (ainoastaan ulkonaisesti katsoen vapauteen perustuvasta), jonka mukaan sääntö kuuluu: ’toimi niin, että voit tahtoa, että perusohjeestasi tulisi yleinen laki (olipa tarkoitus mikä hyvänsä)’? Aivan epäilemättä on viimeksi mainitulle perusohjeelle annettava etusija; sillä on näet oikeusperiaatteena ehdoton välttämättömyys- -.”

21 Kant 1996, 182: ”Voidaan siis sanoa, että samat ulkoiset rajoitukset, jotka estävät ihmisiä välittämästä ajatuksiaan julkisesti toisille, myös poistavat heiltä ajatuksen vapauden.”

myös hyvän ja pahan niin elämässä kuin politiikassakin. Valtiovalta pitää kansalaisia moraalisesti alaikäisinä, jos se katsoo oikeudekseen päättää, ettei kansalaisilla ole oikeutta kuulla tiettyjä mielipiteitä, koska tämä saattaisi käännyttää heidät vaarallisten tai muita loukkaavien vakaumusten kannattajiksi.<sup>22</sup>

John Stuart Mill piti sananvapautta välttämättömänä ihmiskunnan henkiselle kehitykselle ja siten kaiken muun menestyksen edellytyksenä. Hänen argumentaatioissaan on selkeästi sekä instrumentaalinen että konstitutiivinen elementti. Hän tiivisti liberaalin sananvapauskäsityksen seuraavasti<sup>23</sup>:

1. Mielipide, joka on pakotettu vaikenemaan, saattaa olla tosi.
2. Vaikka vaiennettu mielipide olisikin väärä, saattaa siihen sisältyä myös totuuden elementtejä. Yleinen mielipide ei yleensä ole koko totuus. Vain vastakkaisten mielipiteiden yhdistelyn avulla saadaan esille täydempi kuva totuudesta.
3. Vakiintuneet käsitykset muuttuvat ennakkoluuloiksi, ellei niiden voimakasta kritiikkiä sallita.
4. Omakohtainen perusteltu vakaumus asioista ei ole mahdollista, jos vapaa mielipiteenilmaisu estetään.

Klassisen sananvapauden mallin premissit eivät kuitenkaan ota huomioon sitä, ettei poliittinen diskurssi ole välttämättä rationaalista. Joukkotiedotusvälineiden ja etenkin sosiaalisen median nousun myötä yleisen mielipiteen propagandistisesta manipuloinnista on tullut varteenotettava tekijä, jonka vaikutukset ovat ristiriidassa rationaaliseen argumentaatioon perustuvan sananvapauden käytön kanssa.

Liberalismin illuusio omasta neutraaliudestaan johtaa abstraktiin sananvapausajatteluun, jossa koko sananvapauden käsite jää yhtä tyhjäksi kuin oikeudenmukaisuuden tai kohtuullisuuden käsitteet. Ne ovat yleisiä periaatteita, jotka saavat sisältönsä tulkinnan kautta.

---

22 Tästä jaottelusta Dworkin 1992, 56–59. Dworkin asettuu kannattamaan varsin jyrkästi konstitutiivista näkemystä.

23 Mill 1982, 58–59.

Sananvapauden sisältö määräytyy tulkinnassa pohjimmiltaan poliittisten kriteerien perusteella. Tosiasiassa jo se, kuinka ”sananvapauden kenttä” on yhteiskunnassa järjestetty, edellyttää poliittisin perustein asetettuja premissejä, jotka rajaavat tuon kentän omaksi alueekseen.<sup>24</sup>

Sananvapautta ei suojella itseisarvona, vaan itsehallinnollisen prosessin ja yksittäisten kansalaisten henkilökohtaisen autonomian toteutumiseksi. Tämä periaate on omaksuttu selkeästi myös suomalaisessa lainsäädännössä. Joukkotiedotusta ei pidetä yksinomaan joukkoviestimien omistajien vapaasti käytettävissä olevana oikeutena, vaan keinona edistää yhteiskuntapolitiikan yleisiä pyrkimyksiä. Näiden päämäärien vastaisella sananvapauden käytöllä, kuten toisen kunnian loukkaamisella tai etnisten ryhmien halventamisella, ei ole ehdotonta oikeutta tähän suojaan. Tällainen halventaminen ei tuo minkäänlaista lisää tai rikkautta yleiseen keskusteluun. Se kohtelee uhrejaan objekteina eikä autonomisina ihmisolentoina, joille kuuluu synnynnäinen oikeus tulla kohdelluiksi ihmisinä, joilla on arvo sinänsä - heidän ihmisarvonsa. Liberaalin demokraattisen yhteiskunnan toimintaperiaatteiden erittely osoittaa, ettei tällaista sananvapauden väärinkäyttöä ole tarkoitus suojata. Kun ihmisiltä riistetään heidän ihmisarvonsa muiden silmissä, heiltä on helppo riistää myös ihmisoikeudet.

Intersubjektiiviset moraaliperiaatteet turvaavat yksilöiden autonomiaa sellaisia muiden toimia vastaan, jotka vaarantavat tätä autonomiaa. Niistä voidaan johtaa liberaalissa demokratiassa sananvapaudelle asetettavat rajoitukset. Tällöin on oleellista, perustuuko rajoitus johonkin keskeiseen yhteisesti hyväksyttyyn arvoon. Vaikka näin saatetaan joutua puuttumaan toisten henkilökohtaiseen autonomiaan, saattaa se olla perusteltua juuri tuon autonomian turvaamiseksi - jotta muiden autonominen toiminta olisi mahdollista. Tämä on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen peruslähtökohta ilmaisuvapauden rajoittamisen osalta.

Ihmisyksilöiden vapaus voi toteutua vain siten, että he osallistuvat yhteisön yhteiseen elämään, sillä ihmisyyteen tyypillisesti kuuluvat ominaisuudet voivat kehittyä vain kosketuksissa ihmis- yhteisöön.

24 Fish 1994, 14 ja 137.

Juuri tuo osallisuus pyritään kieltämään joiltakin ryhmiltä heitä syrjimällä. Siksi syrjintää ei tule sallia edes syrjivien henkilökohtaisen autonomian toteutumisen varjolla. Muussa tapauksessa oikeusvaltio pirstoutuu siinä määrin, ettei perusoikeuksia enää kyetä takaamaan. Sananvapauden turvaaminen merkitsee lopulta myös positiivista velvollisuutta sellaisen ilmaisen kriminalisoimiseen, joka loukkaa muiden ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia ja ihmisarvoa tai pyrkii estämään yksilöitä käyttämästä heille kuuluvia ihmisoikeuksia. Ihmisoikeudet voidaankin nähdä demokraattisen mielipiteen- ja tahdonmuodostuksen kommunikatiivisten ehtojen välttämättömiksi takeiksi.<sup>25</sup>

### *Modernista postmoderniin*

Perinteisen sananvapauden mallin pohjana olevaa pientä yhteisöä, jota yhdistävät yhteiset rationaalit uskomukset ei enää ole olemassa. Sen tilalle on kasvanut heterogeenisempi ja vähemmän itseriittoinen yhteisö, jota yhdistävät alati liikkeessä olevan yleisen mielipiteen keinotekoiset siteet. Tällöin tärkeäksi muodostuvat sananvapautta (diskursiivista kenttää) sääntelevät rakenteelliset tekijät. Tehokkain ja kavalin sensuurin muoto on sulkea tietyt toimijat kommunikaation ulkopuolelle sulkemalla heidät pois puhumaan oikeutettujen ryhmästä tai asemista, joista käsin voidaan puhua auktoriteettiasemassa.<sup>26</sup>

Tämän ilmiön tuo esiin havainnollisesti Paavo Kastari artikkelissaan 'Sananvapaus ja radiomonopoli':

Tämä yksilön äänen vaimeneminen johtuu tietysti siitä, että yhteiskunnasta on muodostunut suunnaton organismi, johon ihminen muutoinkin yksilönä uppoaa. Vaikka hänellä onkin yrittämisen ja sanan vapaus, ovat menestymisen mahdollisuudet niin vähäiset, että tosiasiallisesti on yleisen mielipiteen muodostuminen ja myös asioi-

25 Demokratia ja perusoikeudet ovat toistensa edellytyksiä. Tuori 1990, 275-276.

26 Bourdieu 1991, 138.

den faktillinen kulku - - ratkaisevasti puolueiden ja voimakkaiden eturyhmien käsissä. Yksilön ja hänen sanansa välitön vaikutus niistä irrallisina jää sängen vähäiseksi verrattuna niihin, jotka hallitsevat organisaatioita.<sup>27</sup>

Kastari valaisee tätä esimerkillä: Väinö Tannerin sanoilla oli vähäinen painoarvo vuosina 1954-1957, jolloin hän ei ollut eduskunnan jäsen, eikä hänellä ollut virallista asemaa puoluekoneistossa, mutta kun hän oli tullut uudelleen valituksi SDP:n puheenjohtajaksi, hänen sanomistensa voima kasvoi merkittävästi. Kastari katsoikin, että sananvapaus yksilölle kuuluvana oikeutena ja toisaalta sen käyttäminen julkiseen mielipiteeseen ja keskeisiin ratkaisuihin tehokkaasti vaikuttavana voimana ovat modernissa yhteiskunnassa kaksi täysin eri asiaa.

Modernin oikeusvaltion julkisuus on joutunut eräänlaisen eroosion kouriin. Jürgen Habermas kuvaa kuinka liberaalin demokratian julkisuus on rappeutunut yhdistelmäksi populistista ma- nipulaa- tiota ja yksityistä apatiaa. Yhä täydellistyvä joukkojen uskollisuuden manipuloiminen, joka johtaa hallittuihin näyttämösovituksiin ja alistaa kaiken kontrolliin, vetää julkisuudelta pois sen tarvitseman legitimaation. Julkisuus on hajonnut fragmentaariseksi limittäisiksi kentiksi, jotka ovat ainakin osittain suljettuja kentän ulkopuolisilta tai niiden reuna-alueilla olevilta. Julkisuuden eroosio vahvistuu entisestään taloudellisen ja poliittisen integraation tiivistymisen myötä.<sup>28</sup>

Jotta kansalaisilla olisi mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon, tarvitaan päätöksenteon kaikissa vaiheissa mahdollisimman laajaa julkisuutta. Julkisuusperiaatteen noudattaminen nouseekin yhä keskeisemmäksi kysymykseksi pyrittäessä turvaamaan sananvapautta.

Yhteisön itseyttäminen on mahdollista vain julkisuuden kautta. Yksilöiden elinolosuhteita, päämääriä ja asemaa muokkaavan yhteiskunnan perusrakenteen hyväksyminen edellyttää sen julkista näkyvyyttä. Muutoin kansalaisten ei ole mahdollista toimia poliittisesti vapaina autonomisina subjekteina. Pakkoa käyttämään oikeutetun

27 Kastari 1969, 72.

28 Habermas 1984, 283–299 ja Habermas 1987, 37–39.

poliittisen vallan tulee aina olla alistettu vapaiden ja tasa-arvoisten kansalaisten julkiselle arvioinnille.<sup>29</sup>

Enemmistön ja hallituksen valtaan sisältyy lisäksi aina suvaitsemattomuuden vaara. Etenkin yhteiskunnallisen päätöksenteon huipulla olevat pitävät oikeutenaan vaatia muita toimimaan näkemystensä mukaisesti. Ihmisoikeussopimusten eräs keskeisin päämäärä onkin taata demokraattiseen oikeusvaltioon erottamattomana osana kuuluvat perusoikeudet, kuten sananvapaus, myös niille, joiden näkemykset ja toiminta tai elämäntapa eivät ole yleisesti hyväksyttyjä.

Oikeusvaltiossa lainsäätäminen tapahtuu julkisen parlamenttikäsittelyn kautta, jossa kansalaisyhteiskunta ja valtiovalta kohtaavat. Jotta tämä kohtaaminen toimisi, julkisuusperiaatetta on sovellettava laajasti. Totuus ja oikeudenmukaisuus välittyvät diskursiivisen lainsäädäntöprosessin kautta lakeihin. Tämä edellyttää julkisuutta jo päätösten valmisteluvaiheessa.<sup>30</sup>

Klassiseen sananvapausajatteluun kuuluu siis perinteisesti vapaa puheoikeus parlamentissa, mutta modernissa sosiaalisessa oikeusvaltiossa sillä ei ole samaa merkitystä lakeja säädettäessä kuin valistusajattelun kulta-aikoina. Tähän kehityssuuntaan suhtautui vuosisatamme alkupuolella varsin kriittisesti Carl Schmitt, eräs Weimarin tasavallan huomattavimpia oikeusteoreetikkoja. Hän arvosteli ankarasti perusoikeusajatteluun sisältyvää uskoa julkiseen keskusteluun välineenä, jossa oikeus voittaa argumentaation avulla voiman. Schmitt piti tätä naiivina uskomuksena, jolla ei ollut mitään tekemistä lainsäädäntötyön arkipäivän kanssa. Todellinen päätöksenteko tapahtui suljettujen ovien takana pienissä komiteoissa intressiryhmien yhteisymmärryksen hioutumisen kautta. Parlamentarismiin kuuluvasta avoimesta keskustelusta oli tullut vain tyhjä muodollisuus.<sup>31</sup>

Kuten tunnettua, Euroopassa ei tuolloin uskottu parlamentaarisen demokratian mahdollisuuksiin eikä siihen, että oikeudenmukainen lainsäädäntö ja oikea politiikka olisivat saavutettavissa sa-

29 Rawls 1993, 66–68.

30 Tuori 1990, 210–212.

31 Schmitt 1985, 48–50.



tikirjoituksin, puhein, mielenosoituksin tai parlamenttikeskusteluin. Schmittin oivaltava ja edelleenkin ajankohtainen analyysi johti hänet ja monet muut hänen aikalaisensa hylkäämään demokraattisen oikeusvaltion periaatteet aikansa eläeinä. Schmitt ennusti keskustelun aikakauden päättymistä ja järjestykseen, kuriin ja hierarkiaan perustuvan vallan syntymistä. Diktatuurin ja johtajaperiaatteen sovellukset merkitsivät kuitenkin irrationaalin tuhon päästämistä valloilleen. Tämä loi vahvan tilauksen ihmisoikeusajattelun uudelleen nousulle sodanjälkeisessä maailmassa.

Schmittin parlamentarismiin kritiikkiin rinnastuu nykyään esimerkiksi Alasdair Macintyren kritiikki, jonka mukaan moderni moraalikieli on vain aikaisempien traditioiden synnyttämä kokoelma fragmentteja, joka on menettänyt mielekkyytensä, koska sen pohjana olevat yhteisölliset käytännöt ovat kadonneet.

Postmoderni sananvapauskäsitys voidaan johtaa oikeudelliseen ratkaisutoimintaan liittyvästä ideaalista, jossa hyväksytään se, ettei kenelläkään ole oikeutta pakottaa muita arvoihinsa ja että kunkin yksilön valintoja tulisi kunnioittaa. Toisaalta tunnustetaan, ettei kukaan ole täysin autonominen, sillä jokaisen yksilön valintoja rajoittavat ympäröivä todellisuus sekä muiden nyt tai joskus aikaisemmin tekemät valinnat. Autenttinen sitoutuminen merkitsee yhteiskuntaelämän konfliktiluonteen kunnioittamista, ja yhteiskunnassa eläminen merkitsee jatkuvaa konfliktien kanssa työskentelyä.<sup>32</sup> Ratkaisujen ei edes väitetä seuraavan joidenkin yleisten sääntöjen tai periaatteiden oikeasta soveltamisesta.<sup>33</sup>

Postmoderni käsitys oikeudesta käy yksiin myös sanavapauteen liittyvän uusliberalistisen yhteiskunnallisen kehityksen kanssa. Jos pidetään kiinni siitä, ettei oikeus ole ”justifioitavissa subjektiivisen kokemuksen ulkopuoliseen rationaalista tai kokemusperäistä normatiivisuutta koskevaan tietoomme, vaan ilmentää aina yksilöiden

32 Koskenniemi 1989, 488, kehittää tätä periaatetta, jota hän kutsuu autenttisen sitoutumisen normatiiviseksi ideaaliksi

33 Koskenniemi 1989, 487, korostaa ”kriittis-normatiiviseksi käytännöksi” nimeämässään ratkaisutoiminnassa menettelyllisiä seikkoja itse asiassa uusliberalistisin painotuksin.

mystisiin individuaaliprosesseihin palautuvia toiveita ja uskomuksia”<sup>34</sup>, voi oikeusvaltio olla enintään neutraali menettelyjä turvaava järjestely. Näin postmoderni oikeuskäsitys kiertyy takaisin uusliberalistisiin lähtökohtiin. Tällöin sananvapauskin supistuu yhteiskunnalliselta ulottuvuudeltaan lähinnä yksilöllisen autonomian suojaamiseksi.<sup>35</sup> Kuvitellun menettelyllisen neutraaliuden takana sananvapausnormisto saa kuitenkin sisältönsä käytännössä sitä poliittisemmin, mitä enemmän julkinen valta irrottautuu sananvapauden käytön organisoimisesta.

Suojatun ja kielletyn sananvapauden käytön rajat eivät tällöin määräydy joidenkin varmojen periaatteiden tai oppien mukaan. Sananvapauden sisältö määräytyy sen mukaan, kuinka jotkut toimijat pystyvät soveltamaan periaatteita ja oppeja siten, että heidän halumansa sananvapauden sisältö saa suojaa ja heidän karsastamansa sananvapauden sisältö tulee kontrollin piiriin. Poliittiset ja eettiset arvot ovat aina osa oikeutta ja sen soveltamista. Liberalismin objektivistinen kielenkäyttö johtaa siihen, että niin oikeudellisilla sananvapauskäsitteillä kuin journalistien eettisillä säännöillä operoivat harhautuvat uskomaan olevansa tekemisissä vain tosiasiaväittämien eikä arvojen kanssa.

Postmoderni ajattelu puolestaan irrottautuu keinotekoisena pitämästään jyrkästä tekstien jaottelusta tosiasioihin ja fiktion sekä todellisuuteen ja retoriikkaan, ja niihin perustuvista elämälle vieraille muodollisista oikeudellisista jaotteluista. Oikeustapauksissa, jotka sananvapauden käyttäjä on voittanut, ei ole kyse ”objektiivisen sananvapauden” voittamisesta, vaan poliittisesta menestyksestä. Tällöin voittanut osapuoli on saanut viestinsä hyväksytyksi sananvapauden piiriin kuuluvaksi. Sananvapautta koskevia ratkaisuja annettaessa joudutaan ratkaisu perustamaan aina viime kädessä arvoihin. Mitään objektiivista sananvapautta ei ole olemassa. On vain ilmaisua, jonka seurauksia pidetään hyvän toteutumisen kannalta suotavana. Abstrakti

34 Koskenniemi 1993, 30.

35 Koskenniemi 1993, 32–33, jossa kuvataan, kuinka postpositivistisen ajan ihmisoikeudet eivät liity mihinkään elämänihanteeseen, vaan vapauttavat yksilöt muokkaamaan itsestään sitä, mikä tuntuu hyvältä.

sananvapaus ilman tulkintaa jää yhtä sisällyksettömäksi kuin vaikkapa ”oikeudenmukaisuus” tai ”kohtuus”.<sup>36</sup>

### *Sananvapaus yleisenä kansainvälisenä oikeusperiaatteena*

Ranskan vallankumouksesta ja Yhdysvaltain itsenäistymisestä alkoi varsinaisesti ihmisoikeuksien kehitys periaatteista oikeuksiksi, joiden suojeleu ylitti kansallisvaltioiden rajat toisen maailmansodan jälkeisessä uudessa kansainvälisessä järjestyksessä. Pisimmälle tässä kehityksessä on edetty Euroopan neuvoston puitteissa, jossa ylikansallinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) antaa ratkaisuja siitä, ovatko valtiot noudattaneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteita.

Ihmisoikeudet ovat universaaleja kaikille ihmisyksilöille kuuluvia luovuttamattomia oikeuksia.<sup>37</sup> YK:n yleiskokous antoi vuonna 1948 yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen, ja siihen sisältyvien periaatteiden vakiintuminen on viimeistään vahvistanut ihmisoikeuksien universaalien luonteen.

Ilmaisuvapauden osalta valtiot perustelevat ihmisoikeussopimuksiin tekemiään varauksia tai sopimuksen tulkinnasta antamiaan lausuntoja usein vetoamalla julistuksen 19. artiklaan.

Tämä viittaisi siihen, että ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 19. artiklaa voitaisiin pitää sellaisena kansainvälisen oikeuden ilmaisuvapautta koskevana yleisenä oikeusperiaatteena, joka on ainakin YK:n jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova.

### *Ihmisoikeussopimusten suhde valtion sisäiseen toimivaltaan*

Yleismaailmallisesti keskeiseksi oikeusperiaatteeksi tunnustetun pacta sunt servanda -periaatteen mukaan valtiosopimukset velvoittavat

36 Fish 1994, 106–111 ja Hasian 1995, 33–35.

37 Tämä ihmisoikeuksien universaaliuden korostaminen oli sodanjälkeisessä tilanteessa luonnollisesti myös vastareaktio kansallissosialistisen oikeusajattelun antiuniversalismille. Diner 1989, 23–56.

valtioita oikeudellisesti. Ihmisoikeussopimukset jättävät sopimusvaltion harkintavaltaan sen, kuinka se täyttää sopimusvelvoitteensa. Kun ihmisoikeussopimukset vaikenivat niiden voimaansaattamista koskevista menettelytavoista, ne välttävät ottamasta suoranaisesti kantaa valtioiden oikeuksia ja velvollisuuksia tai sopimusten voimaansaattamismenettelyä koskeviin oikeudellisiin teorioihin tai käytäntöihin. Tämä neutraalius helpottaa ihmisoikeussopimusten soveltamista erilaisiin kansallisiin oikeusjärjestelmiin.

Suomessa korkein oikeus on ennakkopäätöksissään katsonut, että ihmisoikeussopimuksia tulee Suomessa soveltaa kuten muutakin lainsäädäntöä, jolloin niistä on tullut osa maassamme voimassaolevaa lainsäädäntöä.<sup>38</sup>

Kun valtiosopimuksen vuoksi valtiolle syntyneitä velvoitteita muutetaan valtion kansalliseksi normistoksi, on valtiosopimuksen kieli sovitettava kansalliseen lainsäädäntöön käyttäen sellaisia termejä, että niillä on sopimuksessa tarkoitettu vaikutus kyseisessä valtiossa. Usein nämä sopimusmääräykset ovat kuitenkin niin yleisluonteisia, ettei niistä voida aina suoraan päätellä, vastaako sopimusvaltion lainsäädäntö sopimuksessa asetettuja velvoitteita. Tällöin joudutaan päättämään sopimuksen noudattamista sopimusvaltioissa valvovien toimielinten tulkintakäytännöstä, missä määrin sopimusvelvoitteiden noudattaminen edellyttää muutoksia lainsäädäntöön. Näiden valvontaelinten nimenomaisena tehtävänä on antaa ratkaisuja siitä, onko sopimusta yksittäistapauksessa loukattu, sekä selvittää sopimuksen tulkintaa tulkinnanvaraisissa kysymyksissä. Suomessa korkein oikeus on perusteluissaan viitannut suoraan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuihin osoituksena Suomea sitovasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) tulkinnasta.<sup>39</sup>

Pelkkä lainsäädännön yhdenmukaisuus näiden sopimusten kanssa ei kuitenkaan ole riittävä tae siitä, että ihmisoikeudet toteutuvat sopimusvelvoitteiden mukaisesti, vaan myös lakien soveltamiskäytännön tulee olla sopusoinnussa ihmisoikeussopimusten määräysten kanssa.

38 KKO 1993:19.

39 KKO 1994:26 ja 1995:7.

*Engel*-asiassa antamassaan ratkaisussa EIT ilmaisi nimenomaisesti olevansa toimivaltainen valvomaan valtion sisäisen lainsäädännön soveltamistapaa. Valtion lainsäädännön yhdenmukaisuus Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa ei sinänsä osoita oikeaksi sitä, onko myös sen soveltaminen tuon sopimuksen mukaista.

YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut yleisen tulkintasuosituksen, jonka mukaan pelkät lainsäädäntötoimet ovat monesti riittämättömiä takaamaan KP -sopimuksella turvattujen oikeuksien toteutumista sopimusvaltioissa. Niiden lisäksi valtioiden tulee ryhtyä myös erityisiin toimenpiteisiin yksilöille sopimuksessa turvattujen oikeuksien käytännön toteutumisen varmistamiseksi.<sup>40</sup>

## Sananvapaus kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

Mielipiteenvapaus ja sananvapaus muodostavat yhdessä muiden ihmisoikeuksien (ajatuksenvapauden, omantunnonvapauden, uskonnonvapauden, yhdistymisvapauden) kanssa kokonaisuuden, jossa osat edellyttävät toisiaan. Jos jotakin niistä merkittävästi rajoitetaan, johtaa se myös muiden ihmisoikeuksien kaventumiseen. Sananvapaus liittyy oleellisesti lähes kaikkien ihmisoikeuksien nauttimiseen.

### *Ihmisoikeuksien julistus*

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 19. artiklassa turvataan jokaisen oikeus mielipiteen- ja sananvapauteen. Tähän sisältyy oikeus häiritsemättä pitää mielipiteensä sekä oikeus rajoista riippumatta hankkia, vastaanottaa ja levittää tietoja kaikkien tiedotusvälineiden kautta.

Tätä selkeää muotoilua voidaan pitää ohjeena tulkittaessa muiden ihmisoikeussopimusten vastaavia määräyksiä. Ihmisoikeuksien julistuksen 19. artiklaa tulkittaessa tulee kuitenkin pitää mielessä

---

40 Yleinen tulkintasuositus 3/13, 28.7.1991 KP-sopimuksen kansallista soveltamista koskien.

ne rajoitukset, jotka on asetettu julistuksen 29. artiklassa, ja jotka koskevat myös 19. artiklaa. Käyttäessään oikeuksiaan ja nauttiessaan vapauksiaan kukaan ei ole muiden kuin sellaisten lailla säädettyjen rajoitusten alainen, joiden yksinomaisena tarkoituksena on turvata toisten oikeuksien ja vapauksien tunnustaminen ja kunnioittaminen sekä moraalinen, julkisen järjestyksen ja yleisen hyvinvoinnin oikeutetut vaatimukset kansanvaltaisessa yhteiskunnassa.

Näitä oikeuksia ja vapauksia ei missään tapauksessa saa käyttää vastoin Yhdistyneiden Kansakuntien päämääriä ja periaatteita.

Samoin 30. artiklassa rajataan oikeuksien käyttöä seuraavasti: Mitään tässä julistuksessa ei saa tulkita niin, että valtio, ryhmä tai yksityinen henkilö voi sen perusteella katsoa oikeudekseen tehdä sellaista, mikä voisi hävittää tässä määriteltäviä oikeuksia ja vapauksia.

Tosiasiallisesti 30. artikla merkitsee laajempaa puuttumista oikeuksien käyttöön kuin niiden rajoittaminen. Tarkoituksena on estää niiden väärinkäyttö, ts. joitakuista voidaan estää käyttämästä heille kuuluvia oikeuksia muiden oikeuksien suojelemiseksi. Myös valtio voi käyttää sille kuuluvaa valvontavaltaa väärin rajoittamalla yksilöiden oikeuksia tarpeettomasti tai liian laajasti.

Sananvapauden keskeistä asemaa kaikkien ihmisoikeuksien toteutumisessa kuvastaa se, että YK:n yleiskokous vahvisti päätöksellään 59(I) sananvapauden perustavanlaatuisiksi ihmisoikeudeksi jo vuonna 1946 ensimmäisessä täysistunnossaan.

### *Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (KP -sopimus)*

KP -sopimuksen (SopS 7-8/1976; HE 42/1974) ilmaisuvapautta koskevassa 19. artiklassa erotellaan selkeästi toisaalta oikeus mielipiteenvapauteen ja toisaalta oikeus sananvapauteen. Mielipiteenvapaus on absoluuttinen, eikä siihen voida legitiimisti puuttua, kun taas sananvapaus on suhteellista ja sitä voidaan tietyillä edellytyksillä rajoittaa. Mielipiteet kuuluvat suojatun yksityisyyden piiriin, mutta

niiden ilmaiseminen on julkisuuden piiriin kuuluva asia, jolla on yhteiskunnallisesti merkittäviä vaikutuksia. KP -sopimuksen 19. artikla suojaa ilmaisuvapautta paitsi viranomaisten myös yksityisten puuttumiselta.<sup>41</sup> Sopimusvaltioilla on velvollisuus estää liiallista tiedotusvälineiden keskittymistä positiivisin toimenpitein, esimerkiksi valtion rahoittaman lehdistötukijärjestelmän avulla.

### *Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS)*

EIS:n (SopS 18-19/1990; HE 22/90) 10. artiklassa ilmaisuvapautta suojataan huomattavasti rajatummin kuin KP -sopimuksessa. Toisin kuin KP -sopimuksen 19. artiklassa, EIS:ssa puhutaan vain suojasta viranomaisten puuttumista vastaan.<sup>42</sup>

Samoin 10. artiklan 2. kohdan luettelo hyväksyttävistä sananvapauden rajoittamisperusteista on huomattavasti laajempi kuin KP -sopimuksen 19. artiklan 3. kohdassa. EIT on kuitenkin pyrkinyt tulkitsemaan EIS:n 10. artiklaa tavalla, joka on sopusoinnussa KP -sopimuksen 19. artiklan kanssa.

EIS:n 10. artikla ja sen soveltamiskäytäntö ovat saavuttaneet poikkeuksellisen laajan yleismaailmallisen merkityksen, vaikka EIS onkin tyypillisesti alueellinen sopimusjärjestelmä. Sen periaatevaikutus sananvapauskysymyksissä ulottuu huomattavasti laajemmalle kuin vain EIS:n osapuolivaltioiden piiriin. Tämä selittyy sillä, että EIS:n valvontajärjestelmä on tehokkaampi ja enemmän tuomioistuinmuo-

41 KP -sopimuksen valmistelutyössä hylättiin ehdotus antaa suojaa vain viranomaisten taholta tulevaa puuttumista vastaan, koska yksityistä voitontavoittelua ja tiedotusmonopoleja pidettiin vapaalle tiedonkululle yhtä haitallisina kuin viranomaisten harjoittamaa sensurointiakin. UN Doc. A/C.3/L.919. Asiassa *Hertzberg ym. v. Suomi* YK:n ihmisoikeuskomitea piti valtiota suoraan vastuullisena valtiollisen yleisradioyhtiön (valtion omistus yli 90 %) tekemästä päätöksestä sensuroida homoseksuaalisuutta käsitellyt televisio-ohjelma. Asia No. 61/1979.

42 EIS:n 10. artiklan 1. kohdassa tehdään jokseenkin KP -sopimuksen 19. artiklan jaottelun mukainen ero mielipiteenvapauden ja sananvapauden välille, joista ensin mainittua suojataan lähes absoluuttisesti ja jälkimmäistä vain suhteellisesti.

toon järjestetty kuin KP -sopimuksen valvontajärjestelmä. EIS:n tulkintakäytäntö on huomattavasti laajempi ja kattavampi kuin KP -sopimuksen tulkintakäytäntö. Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa on laajemmin kuin missään muussa sopimusjärjestelmässä selvitetty sananvapaudelle asetettavien rajojen hyväksyttävyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa. Niinpä esimerkiksi Amerikan valtioiden ihmisoikeustuomioistuimien on todennut, että ollakseen välttämätön ilmaisuvapauden rajoittamisen tulee olla sopusoinnussa sen tulkintakäytännön kanssa, jonka EIT on hyväksynyt 10. artiklan 2. kohdan osalta.<sup>43</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 10. artiklan tulkintaa koskevista ratkaisuista ja päätöksistä on ehtinyt muodostua varsin laaja aineisto. Suomalaisten tuomioistuinten tulee ottaa huomioon ratkaisuissaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ratkaisuun vaikuttavina tekijöinä.

EIS:n 10. artiklan tulkintaan vaikuttaa myös sopimuksen 17. artikla, jonka mukaan EIS:n ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin EIS:ssa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin EIS:ssa on sallittu.

Niin ikään EIS:n 6. artiklan oikeuden- mukaista oikeudenkäyntiä koskevat määräykset (syyttömyysolettama, tuomioistuimen arvovalta) ja 8. artiklan yksityisyydensuoja (maine ja kunnia) rajoittavat sananvapauden käyttöä. Lisäksi EIS:n 15. artikla sallii 10. artiklassa turvatun sananvapauden rajoittamisen poikkeustilan aikana.

Kun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10. artiklan 1. kohdassa taataan sananvapaus, niin 10. artiklan 2. kohdassa annetaan valtiolle mahdollisuus rajoittaa tuon vapauden käyttöä valtiolle kuuluvan harkintavallan puitteissa.

---

43 Lester 1993, 468. Myös Intian korkein oikeus on viitannut EIS:n 10. artiklaan ja sen soveltamiskäytäntöön sananvapauden perustuslaillisia takeita koskeneessa ratkaisussaan, mts. 468.



Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitsevista toimitelmissä ei ole täsmällisesti ja pitävästi määritelty valtiolle kuuluvan harkintavallan rajoja. Ihmisoikeuselinten ratkaisusta voidaan kuitenkin päätellä, että harkintavallan laajuus määrytyy toisaalta väitetyn rikkomuksen luonteen perusteella ja toisaalta sen perusteella, missä määrin Euroopan neuvoston jäsenmaiden kansallisista oikeusjärjestelmistä voidaan johtaa yhteinen eurooppalainen normi.

Valtiolle kuuluvaa harkintavaltaa valvottaessa on otettava huomioon ensinnäkin ne rajat, joita valtiolla ei ole lupa ylittää ja toiseksi se, että vapauksien ja oikeuksien käytölle asetetaan rajoituksia vain EIS:n sallimiin tarkoituksiin. Tilanteissa, joissa sananvapautta rajoitetaan yleisen moraalien suojelemiseksi, valtion viranomaisilla on suhteellisen laaja harkintavalta, koska sopimusvaltioiden lainsäädännöstä ei ole löydettävissä yhtenäistä eurooppalaista moraalikäsitystä.

### *Muut alueelliset ihmisoikeussopimukset*

Afrikan ihmisoikeuksien peruskirjan 9. artiklassa ilmaisuvapauden ensisijaisena elementtinä on oikeus vastaanottaa tietoa.

Näin painotettuna ilmaisuvapauteen kuuluu myös oikeus luku- ja kirjoitustaitoon. Juuri luku- ja kirjoitustaidottomuus on kehitysmaissa suurimpia sananvapauden toteutumiseen liittyviä ongelmia, joten sopimusmääräyksen painotus on varsin ymmärrettävä. Toisaalta se heijastanee afrikkalaiseen traditioon kuuluvaa vahvaa suullisen tiedonvälityksen perinnettä. Tällaisessa traditiossa ei aina pidetä ensisijaisena ongelmana viranomaisten pyrkimyksiä rajoittaa modernien tiedotusvälineiden sananvapautta, etenkin kun vain rajattu eliitti käyttää tiedotusvälineitä länsimaissa totuttuun tapaan. Poliittisesta vallasta kamppailevat pienet eliitit, ja kansalaiset ovat tässä kamppailussa ulkopuolisia. Tämä heijastaa myös sitä, kuinka ilmaisuvapaus ja demokratia ovat toistensa edellytyksiä. Afrikassa on vainotoimista huolimatta kuitenkin kasvanut laaja liike ihmisoikeuksien puolesta, joka sai uutta voimaa Etelä- Afrikan demokratisoitumisesta.

Amerikan ihmisoikeussopimuksen 13. artiklassa ilmaisuvapaus on muotoiltu varsin yksityiskohtaisesti.

Latinalaisessa Amerikassa on niin demokratialla kuin sotilasdiktatuureillakin pitkät perinteet. Lehdistö on yrittänyt pitää kiinni itsenäisyydestään ja riippumattomuudestaan nopeastikin vaihtuvista tilanteista huolimatta. Sotilasdiktatuurit ovat saattaneet muodollisesti pitäytyä ilmaisuvapauden turvaavien perustuslakien puitteissa, jolloin mitä erilaisimmat näennäisperustelut ovat saaneet kelvata ilmaisuvapauden rajoittamispyrkimyksien tueksi.<sup>44</sup> Niinpä hyvin yksityiskohtainen ilmaisuvaputta koskeva sopimusmääräys tuntuu varsin luonnolliselta. Se saattaa myös heijastella jonkinlaista tarvetta laajempaan ilmaisuvapautta koskevaan yleissopimukseen.

## Ihmisoikeussopimuksissa turvatun sananvapauden sisältö

### *Oikeus mielipiteeseen*

Kaikenlainen puuttuminen mielipiteenvapauteen on kiellettyä. Valtio ei saa esimerkiksi ”aivopesulla” tai muilla vastaavilla manipulaatiotekniikoilla puuttua mielipiteenvapauteen. Sopimusvaltiot ovat velvollisia myös estämään tällaisen puuttumisen mielipiteenvapauteen. Käytännössä kielletty mielipiteenvapauteen puuttuminen tarkoittaa, että yksilö saatetaan ”käsittelyyn” vastoin tahtoaan kiellettyjä keinoja hyväksikäyttäen.

Myös yksilön ulkoisen habituksen voidaan katsoa kuuluvan hänen mielipiteenvapautensa piiriin. Vain poikkeuksellisesti yksilöltä voidaan vaatia tietynlaista pukeutumista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä myös pukeutumisen on katsottu olevan sellaista ilmaisua, joka kuuluu 10. artiklassa suojattuihin vapauksiin.

---

<sup>44</sup> Ks. esim. argentiinalaisen La Vanguardia -lehden painokoneiden väitetyt ympäristölle aiheuttamat ”tärinäongelmat”, joita käytettiin perusteena lehden painon sulkemiselle. Broms 1961, 38.

### *Oikeus levittää tietoa*

KP-sopimuksen 19. artiklan 2. kohdassa suojataan kaikenlaisten tietojen ja ajatusten ilmaisua. Sen piiriin kuuluvat niin subjektiiviset mielipiteet kuin neutraali tieto, kaupallinen mainonta, taideteokset, kaikenlaiset poliittiset mielipiteet, pornografia ja jopa jumalanpilkka sekä anonyymit tiedonannot. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö ilmaisua voitaisi rajoittaa 19. artiklan 3. kohdan mukaisesti, mutta kommunikaatiota ei voida sulkea pois 19. artiklan 2. kohdan suojan piiristä.<sup>45</sup> Tiedon levittäminen ja tekoihin ryhtyminen ovat kuitenkin käsitteellisesti eri asioita. Vaikka hallitukseen hyvinkin kriittisesti kantaa ottavien mielipiteiden levittäminen on sallittua, on konkreettisiin toimiin ryhtyminen laillisen hallituksen kaatamiseksi teko, joka ei nauti 19. artiklan 2. kohdan mukaista suojaa.

Valtioiden rajoista riippumaton ilmaisuvapaus merkitsee oikeutta vapaaseen kansainväliseen tiedonvälitykseen. Siihen ei saa puuttua radio- tai televisiolähetysiin kohdistetulla häirinnällä. Tiedon vapaa kulku yli rajojen on eräs ETYJin sananvapauteen liittyvien sitoumusten keskeisin periaate. ETYJ-valtiot ovat antaneet poliittisen sitoumuksen olla estämättä häirinnän tai muiden vastaavien menetelmien avulla valtioiden rajojen yli suuntautuvaa sähköistä viestintää.

### *Oikeus vastaanottaa tietoa*

Oikeus tietojen vastaanottamiseen merkitsee sitä, ettei viranomaisilla ole oikeutta rajoittaa henkilöä vastaanottamasta tietoa, jota muut ovat hänelle halukkaita välittämään. Tällöin kyseeseen tulevat lähinnä yleiset tietolähteet, joiden käytölle viranomaisilla ei ole oikeutta asettaa rajoituksia.

*Sunday Times* -asiassa EIT korosti, että tiedotusvälineille kuuluu oikeus välittää tietoja ja ajatuksia ja yleisöllä on oikeus vastaanottaa niitä.

---

<sup>45</sup> Jopa tunteiden ilmaiseminen kuuluu 19. artiklan 2. kohdan suojan piiriin, mutta eivät kuitenkaan seksuaalisuhteet. Nowak 1993, 341.

### *Oikeus tiedon hankkimiseen*

KP-sopimuksen 19. artiklassa mainitaan nimenomaisesti oikeus tietojen hankkimiseen, kun EIS:n 10. artiklasta vastaava sopimusmääräys puuttuu. Tämä ero on kuitenkin käytännössä kaventunut, kun EIS:n uudemmassa tulkintakäytännössä on katsottu myös tietojenhankkimisoikeuden kuuluvan EIS:n 10. artiklan suojan piiriin. Tietojenhankkimisoikeus koskee yleisesti saatavilla olevaa tietoa. Yksilöllä on laajempi oikeus itseään koskevan tiedon hankkimiseen kuin mihin yleinen tiedonhankkimisoikeus ulottuu.<sup>46</sup>

### *Oikeus tiedotusvälineiden käyttöön*

Ihmisoikeussopimukset eivät suoranaisesti turvaa yleisön oikeutta tiedotusvälineiden käyttöön eli yleisön pääsyä tiedotusvälineeseen (access to media). Niiden tulkintakäytännön voidaan kuitenkin katsoa ainakin epäsuorasti tukevan tällaistakin oikeutta. Velvollisuus estää tiedotusmonopoliin syntyminen nimittäin merkitsee sitä, että myös yleisöllä tulee olla laajat mahdollisuudet tietojen ja ajatusten välittämiseen. Käsitteellisesti tämä merkitsee kuitenkin jossain vaiheessa sitä, että viestin lähettäjä muuttuu yleisöstä tiedotusvälineiden piiriin kuuluvaksi toimijaksi. Euroopan yhteisön TV -lähetyksiä koskevassa direktiivissä turvataan oikeus vastineeseen tietyin edellytyksin. Sosiaalisen median käyttömahdollisuuksien ja käytön räjähdysmäisen kasvun myötä tällä mahdollisuudella ei ole enää samanlaista merkitystä yksilölle kuin aiemmin.

### *Vastineoikeus*

Sen paremmin KP-sopimus kuin EIS:kaan ei anna oikeutta saada vastine tiedotusvälineisiin, mutta Amerikan ihmisoikeussopimuksen

---

<sup>46</sup> Nowak 1993, 343.

14. artiklassa vastineoikeus on turvattu. Sen mukaan jokaisella, jolle on aiheutunut vahinkoa virheellisten tai loukkaavien tietojen levittämisestä, on oikeus saada vastineensa samaan tiedotusvälineeseen. Vastineoikeuden käyttö ei poista tekijälle muutoin kuuluvaa vastuuta aiheutetusta vahingosta.

Euroopan yhteisön televisiotoimintaa koskevassa direktiivissä on turvattu vastineoikeus silloin, kun yksilön tai oikeushenkilön etuja kuten mainetta ja kunniaa on vahingoitettu esittämällä televisiossa virheellisiä tietoja. Oikaisuvelvollisuus on kuitenkin rajatumpi kuin varsinainen vastineoikeus, jossa vastineen antaja on oikeudenloukkausten kärsinyt taho, kun taas oikaisun tekee yleensä tiedotusväline itse sopivaksi katsomassaan muodossa.

Laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2013) säädetään 3 luvussa yksityiskohtaisesti oikaisu- ja vastineoikeudesta erilaisissa viestimissä mukaan lukien verkkojulkaisut.

### *Journalistin lähdesuoja*

Tiedonvälityksen vapauden ja toimittajien työskentelymahdollisuuksien kannalta tärkeä lähdesuoja ei sisälly suoraan ihmisoikeussopimusten sanamuotoon. Julkisuuslainsäädäntö vaihtelee jopa Euroopan maiden kesken huomattavasti, eikä se ole EU:n puitteissa vakiintunut yhtä laajaksi kuin Pohjoismaissa. Lähdesuoja vahvistettiin lehdistövapauden keskeiseksi periaatteeksi EIT:n 27.3.1996 antamassa ensimmäisessä EIS:n 10. artiklan tulkintaa lähdesuojan kannalta koskeneessa *Goodwin v. Iso-Britannia* -asiassa (16/1994/463/544). Vain erittäin painava julkinen etu voi oikeuttaa murtamaan lähdesuojan. EIT ei pitänyt suhteellisuusperiaatteen mukaisena menettelyä, jossa tuomioistuin määräsi toimittajan paljastamaan tietolähteensä yksityisen yhtiön kanteesta, ja toimittajan tuomitsemista sakkorangaistukseen hänen kieltäytyttyään paljastamasta tietolähdettään tuomioistuimen määräyksestä huolimatta. EIT korosti lähdesuojan tarpeellisuutta edellytyksenä tiedotusvälineiden toimimiselle kriittisenä valvojana ja

katsoi lähdesuojan murtamisyritysten loukanneen EIS:n 10. artiklassa turvattua sananvapautta. Lähdesuojan puuttuminen olisi omiaan estämään tiedotusvälineitä jakamasta yleisölle tietoa asioita, joilla on yleistä merkitystä.

Journalistin lähdesuojaa ei saa murtaa myöskään kiertämällä sitä vedoten muihin seikkoihin kuten viranomaiseksi epäillyn tiedon vuotajan henkilöllisyyden selville saamiseen (*Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V.*, EIT 22.11.2012, asia 39315/06, kpl.86). Journalistin lähde on jokainen jolta journalisti saa tietoa, ja journalistin lähteen paljastava tieto käsittää sekä ne olosuhteet, joissa journalisti on tietonsa saanut, että lähteen journalistille toimittaman julkaisemattoman tiedon sisältö, jos ne ovat omiaan johtamaan lähteen paljastumiseen.

### *Vähemmistöjen oikeus ilmaisuvapauteen*

Euroopan neuvoston vähemmistöoikeuksien lisäpöytäkirjassa on vähemmistöjen ilmaisuvapauden turvaamista pidetty keskeisenä tehtävänä. Siinä korostetaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien oikeutta ilmaisuvapauteen sekä heidän oikeuttaan säilyttää uskonnollinen, etninen, kielellinen ja kulttuuri-identiteettinsä sekä kehittää sitä täysin vapaasti. Vähemmistöön kuuluvia ei saa pyrkiä sulauttamaan millään lailla valtaväestöön heidän tahtonsa vastaisesti.

YK:n ihmisoikeuskomitea katsoi vähemmistöjen kielellisiin oikeuksiin liittyneessä tapauksessa, että Quebecin viranomaiset olivat loukanneet KP-sopimuksen 19. artiklaa kieltäessään englanninkieliset ulkomainokset. Rajoitukset perustuivat KP-sopimuksen 27 artiklaan, jossa taataan vähemmistön oikeus omaan kieleensä. Komitea katsoi kuitenkin, ettei muiden oikeus harjoittaa mainontaa muulla kuin ranskankielellä vaarantanut ranskankielisen vähemmistön oikeutta omaan kieleensä. Kieli ja oikeus äidinkielen käyttämiseen ovat oleellinen osa ilmaisuvapautta sekä vähemmistön oikeutta identiteettinsä säilyttämiseen. Kieleen ja vähemmistöihin liittyvät kysymykset ovatkin

nousemassa laajan pohdinnan kohteeksi. Vähemmistöille oikeus tiedotusvälineiden käyttöön on tärkeä keino identiteetin säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi.

## Ihmisoikeussopimusten sallimat sananvapauden rajoitukset

EIT:n käsitellessä 10. artiklan ilmaisuvapauden loukkauksia, se tutkii ensin ovatko viranomaiset vastuussa ilmaisuvapauden rajoittamisesta. Sitten selvitetään perustuuko rajoitus lakiin tai siihen rinnastettavaan muuhun riittävän oikeusvarmuuden turvaavaan säännökseen, onko ilmaisuvapautta rajoitettu sopimuksessa hyväksytyjen päämäärien saavuttamiseksi sekä onko rajoittaminen ollut tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa.

ELS:n 10. artiklan ja KP -sopimuksen 19 artiklan 3. kohdan mukaan sananvapautta saa rajoittaa vain sopimuksessa hyväksytyjen tarkoitusten saavuttamiseksi.

### *Muiden oikeuksien ja maineen suojeleminen*

Demokraattisen yhteiskunnan olemukseen kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan mukaan pluralismi, suvaitsevaisuus ja avarakatseisuus. Näin ollen 10. artiklan sananvapaus koskee myös tietoja ja ajatuksia, jotka herättävät pahennusta, järkyttävät tai ovat häiriöksi yhteiskunnalle tai jollekin osalle sen väestöstä. Päämääränä on moniarvoinen, avoin ja suvaitsevainen yhteiskunta. Sananvapautta koskevat kuitenkin 10. artiklan 2. kohdan rajoitukset. Sananvapauden käyttäjälle syntyy myös vastuuta ja velvollisuuksia. Tältä osin 10. artiklan 2. kohdan *ratio legis* näyttäisi muodostuvan siitä, loukkaako sananvapauden käyttö toisten oikeuksia ja vapauksia, joita Euroopan ihmisoikeussopimus pyrkii turvaamaan. Tällöin syntyy tarve puuttua sananvapauden käyttöön toisten oikeuksien suojelemiseksi.

EIT katsoi *Jersild v. Tanska* - asiassa EIS:n 10. artiklaa loukatun, kun televisiolla rasismia kannattavista nuorista ohjelman tehnyt toimittaja oli tuomittu rangaistukseen kiihottamisesta kansanryhmän syrjintään. Vaikka ohjelma sisälsikin siirtotyöläisiä loukkaavia lausuntoja, eivät ne olleet toimittajan mielipiteitä, vaan ohjelmassa haastateltujen nuorten. Ohjelmasta välittyi yleisölle vaikutelma, että toimittajan pyrkimyksenä oli ollut pikemminkin kiinnittää esimerkkien avulla huomiota rasismiin, suvaitsemattomuuteen ja ennakkoluuluihin kuin osoittaa piittaamattomuutta toisten maineesta ja oikeuksista. Ohjelmalla oli informaatioarvoa, eikä toimittajan tarkoituksena ollut rasistisen ideologian levittäminen, vaan sen vastustaminen. Tuomioistuimien otti ratkaisussaan huomioon toimittajan päämäärän ja tavan, jolla ohjelmaan sisältyneet loukkaavat lausumat oli tuotu esiin. Koska lisäksi rasistiset solvaukset esitti merkityksetön ryhmä, tuomioistuin ei pitänyt ohjelmaa sellaisena, että sillä olisi ollut vaikutusta muiden oikeuksiin. Tämä ei kuitenkaan vapauttanut viranomaisia vastuusta puuttua rasistisia lausuntoja antaneiden sananvapauteen.

### *Kansallinen turvallisuus ja alueellinen koskemattomuus*

EIS:n soveltamiskäytännöstä löytyy useita tapauksia, joissa kansallissosialismia puoltanut henkilö on valittanut häneen kohdistetuista ilmaisuvapauden rajoituksista. Kaikissa näissä valitukset on jätetty tutkittavaksi ottamatta, sillä rajoituksia on pidetty välttämättöminä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen ja kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi sekä muiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi, koska kyseisen toiminnan tarkoituksena oli demokraattisen järjestelmän horjuttaminen.

Yleinen sääntö on kuitenkin se, ettei mielipiteenvapautta saa rajoittaa siten, että estetään täysin tietyn mielipiteen esittäminen, vaan rajoituksia voidaan asettaa vain siinä määrin kuin se on tarpeellista 10. artiklan 2. kohdan suojaamien arvojen varjelemiseksi.



Kansallisen turvallisuuden kyseessä ollen EIT on joutanut yksilölle kuuluvien ihmisoikeuksien suojasta. *Klass* -asiassa EIT totesi, että kansalaisten salainen valvonta on poliisivaltiolle tyypillinen piirre. EIT katsoi kuitenkin, että kehittyneen vakoilun ja terrorismin vuoksi valtiolla on oltava mahdollisuus torjua terroritekoja myös salaisen tarkkailun avulla. Tällöin tulee olla riittävät takeet siitä, ettei tarkkailua käytetä väärin.

### *Yleinen järjestys*

Yleiseen järjestykseen vedoten valtioiden on mahdollista rajoittaa varsin laajasti ilmaisuvapauden käyttöä. Yleistä järjestystä on käytetty mm. radio- ja televisiolupajärjestelmän ylläpitämisen perusteena. Myös sotilaiden ja vankien ilmaisuvapauden rajoituksia voidaan perustella siihen vetoamalla. Sotilaiden osalta kyse on ensisijaisesti sotilaskurin erityisvaatimuksista, joiden huomioon ottamatta jättäminen saattaa välillisesti vaarantaa myös yleistä järjestystä.

*Engel*-asiassa EIT katsoi EIS:n 10. artiklan turvaavan myös sotilashenkilöiden ilmaisuvapauden. Artiklan soveltamisessa oli kuitenkin otettava huomioon sotilaselämän erityisolot kuten sotilaskuri, jonka ylläpitämiseksi viranomaisilla oli oikeus säätää lakeja, joissa rajoitetaan oikeutta sotilaskuria heikentävien kirjoitusten julkaisemiseen.

*Le Cour Grandmaison ja Fritz v. Ranska* -asiassa lentolehtisiä levittäneet ja hierarkian ja kurin vastaisen järjestön perustamista puuhanneet varusmiehet oli tuomittu vuoden ehdollisiin vankeusrangaistuksiin sota-oikeudessa. EIK katsoi ilmaisuvapauteen puuttumisen olleen hyväksyttävää yleisen järjestyksen säilyttämiseksi. Koska lentolehtisissä yllytettiin Saksassa palvelevia ranskalaisia varusmiehiä jättämään joukko-osastonsa ja palaamaan Ranskaan, EIK katsoi rajoitusten olleen tarpeellisia myös kansallisen turvallisuuden takaamiseksi, sillä ranskalaisten joukkojen sijoittaminen Saksaan perustui maiden väliseen valtiosopimukseen.

Kuitenkin *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs ja Gubi v. Itävalta* -asiassa EIT piti 10. artiklan loukkauksena kriittisesti

palvelusoloja kuvanneen varusmiesten lehden jakelukieltä kaikissa varuskunnissa, vaikka vain yhdessä varuskunnassa oli ilmennyt sellaisia häiriöitä, että rajoituksia olisi voitu perustella yleisen järjestyksen säilyttämisellä. Lehti ei kriittisyydestään huolimatta muodostanut EIT:n näkemyksen mukaan vakavaa uhkaa sotilaskurille, joten rajoitukset eivät olleet tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa.

EIT:n tulkintakäytäntö viittaa sellaiseen 10. artiklan soveltamiseen armeijassa, jossa sotilaskurin tosiasiallinen säilyminen on ensisijaista julkaisun sisältöön nähden.

### *Yleinen moraali ja hyvinvointi*

*Müller*-asiassa ihmisoikeustuomioistuin vahvisti myös taiteellisen ilmaisuvapauden kuuluvan 10. artiklassa turvattuun ilmaisuvapauteen. Rangaistus- tai rajoittamistoimet eivät ole sopimuksen vastaisia pelkästään sillä perusteella, että niillä puututaan ilmaisuvapauteen, sillä ilmaisuvapautta voidaan rajoittaa artiklan 2. kohdassa tarkoitetuilla edellytyksillä. Moraalin suojelemisen (tapaus koski epäsiiveellisten taulujen poistamista taidenäyttelystä ja niiden takavarikointia) ja muiden oikeuksien suojaamisen välillä vallitsee luonnollinen yhteys. Tällaisen toimenpiteen tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon se yhteys, jossa sananvapautta on käytetty. *Müller*-asiassa yleinen taidenäyttely oli paikka, jossa myös henkilöt, jotka eivät olisi halunneet nähdä epäsiiveellisinä pidettyjä tauluja, saattoivat joutua ne näkemään. Valtiolla on moraalin suojelemisen suhteen melko laaja harkintavalta silloin, kun ei ole löydettävissä yleistä eurooppalaista moraalikäsitystä, joka rajoittaisi valtion harkintavaltaa.

### *Rikollisuuden tai epäjärjestyksen torjuminen*

Rikollisuuden torjumiseksi voidaan puuttua vankien kirjeenvaihdon suojaan. *Arrowsmith* -asiassa hyväksyttiin aiheelliseksi rangaista yk-

sityishenkilöä, joka jakoi lentolehtisiä Pohjois-Irlantiin lähetettävälle sotilaille epäjärjestyksen torjumiseksi armeijassa. Epäjärjestyksen torjumiseksi voidaan puuttua myös merirosvoradioasemien lähetystoimintaan.<sup>47</sup>

### *Luottamuksellisten tietojen paljastamisen estäminen*

Luottamuksellisten tietojen paljastaminen liittyy tyypillisimmillään virkamiesten vaitiolovelvollisuuteen ja sen rikkomisesta aiheutuviin seuraamuksiin. Tiedotusvälineitä voidaan estää julkaisemasta luottamuksellisia tietoja esimerkiksi tiedustelupalvelun toiminnasta. *Spycatcher*-asiassa lehdistöä yritettiin estää julkaisemasta otteita ulkomailla ilmestyneestä kirjasta, jossa paljastettiin tiedustelupalvelun toimintaan liittyviä seikkoja. EIT piti näitä rajoituksia kuitenkin EIS:n 10. artiklan vastaisina, koska yleisöllä oli ulkomailla mahdollisuus tutustua näihin samoihin tietoihin rajoituksetta. EIT katsoi, ettei tuolloin ollut yhteiskunnallista tarvetta rajoittaa Ison-Britannian kansalaisten oikeutta tutustua samoihin tietoihin, joilla oli yleistä merkitystä.

*Vereniging weekblad Bluf v. Hollanti*-asiassa EIT ei pitänyt perusteltuna kuusi vuotta vanhan tiedustelukatsauksen julkaisseen lehden takavarikointia, kun sitä oli ehditty jo levittää laajalle, ja katsauksen tiedot olivat jo tulleet yleisön tietoon. EIT huomautti, että takavarikon tarpeettomuudesta huolimatta lehden julkaisijat olisi voitu asettaa syytteeseen EIS:n sitä estämättä.

### *Tuomioistuimen arvovallan ja puolueettomuuden varmistaminen*

Tuomioistuimen arvovallan ja puolueettomuuden turvaamisella pyritään varmistamaan, että EIS:n 6. artiklan 1. kohdassa turvattu oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutuu. EIT piti *Barford*-asiassa lehtimiehelle langetettua sakkorangaistusta asianmukaisena, kun

---

<sup>47</sup> X. v. Iso-Britannia, 16 DR 190 (1978).

tämä oli arvostellut tuomioistuinta saattaen maallikkotuomarien puolueettomuuden kyseenalaiseksi hyökkäämällä kirjoittamassaan lehtiartikkelissa henkilökohtaisuuksiin menevin vihjailuin kahta maallikkotuomaria vastaan.

### *Laillisuus*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10. artiklan 2. kohdan mukaan sananvapaudelle asetettavien rajoitusten tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa mm. yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen estämiseksi tai muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi. Näistä rajoituksista on säädettävä lailla tai muulla vastaavalla säännöksellä.

*Sunday Times* -asiassa EIT määritteli tarkemmin, mitä lailla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Lain tulee olla siten muotoiltu, että yleisölle on selvää, että kyseessä on normi, jota tulee soveltaa kyseisessä tilanteessa. Lain tulee olla myös riittävän täsmällisesti muotoiltu, jotta kansalaisten on mahdollista ennakoida laillinen seuraamus ja ohjata toimintansa sen mukaiseksi.

### *Suhteellisuus*

Sananvapauteen kuuluvien oikeuksien käyttämisestä aiheutuu kuitenkin velvollisuuksia ja vastuuta. Velvollisuuksien ja vastuun laajuus määräytyy sananvapauden käyttäjän tilanteen ja siihen käytetyn välineen mukaan. Sananvapauden väärinkäyttö miljoonalevikkisessä sanomalehdessä edellyttäisi siis ilmeisesti suurempaa vastuuta kuin muutaman sadan kappaleen painoksena leviävässä mielipidelehdessä. Sananvapauteen puuttumista on pidetty aiheellisena jopa tapauksessa, jossa henkilö oli antanut pienessä piirissä loukkaaviksi katsottavia lausuntoja, koska hän olisi voinut esittää arvostelunsa ilman siihen sisältyntä loukkaavaa vertausta.

Poliitikon edellytetään kuitenkin olevan valmis ottamaan vastaan kovaakin arvostelua julkisen toimintansa ja lausuntojensa vuoksi ilman, että se katsottaisiin luonteeltaan halventavaksi arvosteluksi, ellei se samalla aseta perusteetta epäilyksenalaiseksi arvostelun kohteen luonnetta ja hyvää mainetta. *Lingens* -asiassa poliitikkoa arvostelleen lehtimiehen rankaisemista pidettiin sananvapauden loukkauksena, vaikka hän ei kyennytkään näyttämään väitteitään toteen. Tapauksessa Itävallan silloista liittokansleri Kreiskya arvosteltiin ”opportunistista”, ”moraalittomuudesta” ja ”kunniattomuudesta”. EIT piti lehtimiehen lausumia arvoarvostelmina, joiden osalta ei vallitse samanlainen näyttövelvollisuus kuin tosiasiaväittämien suhteen. Näyttövelvollisuus arvoarvostelmien osalta estäisi niiden esittämisen, vaikka oikeus myös niiden esittämiseen kuuluu EIS:n 10. artiklassa turvatus sananvapauden piiriin.

Sanktioiden on oltava kohtuullisia rikkomukseen nähden. *Handyside* -asiassa 18 rivin poiston ei katsottu muuttaneen merkittävästi kirjan sisältöä, eivätkä sen informaatioarvo, tarkoitus ja näkökulma näin ollen muuttuneet oleellisesti. Vaikka 10. artiklaan siis sisältyisikin yleinen oikeus tutustua mihin tahansa julkaistavaksi tarkoitettuun tietoon tai ajatukseen, oli 18 rivin poisto kokonaisuus huomioon ottaen niin vähäinen, ettei oikeutta tiedonsaantiin loukattu. Kohtuuttomana pidettiin kuitenkin *Miloslavsky v. Iso-Britannia*-asiassa vakavasta kunnianloukkauksesta langetettua n. 2,5 milj. euron suuruisia vahingonkorvausvelvollisuutta. EIT katsoi tapauksessa loukatun suhteellisuuseriaatetta, eikä pitänyt näin suurta vahingonkorvausvelvollisuutta tarpeellisenä demokraattisessa yhteiskunnassa 10. artiklan 2. kohdan nojalla toisten maineen ja kunnian suojaamiseksi.

Suhteellisuuseriaatteen soveltaminen ilmaisuvapauden rajoittamiseen oli *De Becker* -asian keskeinen teema. De Beckerille langetettiin pian sodan päätyttyä kuolemanrangaistus sodanaikaisesta yhteistyöstä saksalaisten kanssa. Pääasiassa yhteistyö oli liittynyt hänen toimintaansa *Le Soir* -lehden päätoimittajana. Rangaistus lievennettiin myöhemmin elinkautiseksi vankeudeksi. De Beckerin tuomioon liittyi kansalaisoikeuksien menettäminen. Hänellä ei ollut

mahdollisuutta harjoittaa journalistin ammattiaan, kun häneltä oli kielletty kaikenlaisten kirjoitusten julkaiseminen. De Becker päästettiin ehdonalaan vapautteen hänen sitouduttuaan vapaaehtoisesti oleskelemaan Ranskassa sekä luopumaan kaikesta poliittisesta toiminnasta. Elinikäistä epäpoliittisenkin ilmaisuvapauden käytön kieltämistä ei pidetty perusteltuna, kun yhteiskunnan olojen vakiintuminen oli tehnyt tarpeettomaksi näin laajat rajoitukset.

### *Välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa*

Pohdittaessa sananvapauden rajoituksen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa on erotettava, ovatko oikeussäännökset sinänsä välttämättömiä ja toisaalta onko niiden soveltaminen välttämätöntä kyseisessä tapauksessa. Valtiolle kuuluu EIS:ssa tarkemmin määrittelemätön harkintavalta sen suhteen, millaista ilmaisuvapauden rajoittamista se pitää tarpeellisena. Näin ollen EIT arvioi harkintavaltaa tapauskohtaisesti, jolloin arvioinnin peruslähtökohtana on se, että kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet kykenevät yleensä paremmin arvioimaan, mitä asianomaisessa tapauksessa on pidettävä välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT arvioi kuitenkin, onko sananvapauden rajoittaminen ollut tarpeen EIS:n soveltamisen näkökulmasta. Tämä on siis hyvin avoin tulkintaperiaate, joka tosiasiassa antaa EIT:lle varsin vapaat kädet arvioida sananvapauden rajoittamisen hyväksyttävyyttä. Kun demokraattisen yhteiskunnan todellisuus muuttuu, on EIT:lla mahdollisuus muuttaa aikaisempaa tulkintaansa.<sup>48</sup> EIT ei voi tietenkään tulkita mielivaltaisesti EIS:ta siten, että demokraattiseen yhteiskuntaan jo käsitteellisestikin täysin soveltumattomat ilmaisuvapauden rajoittamisperusteet voitaisiin hyväksyä.

Tällä perusteella voidaan rajoittaa myös oikeutta mielenosoitukseen, kuten *Chorherr v. Itävalta* -asiasta käy ilmi. Valtion harkinta-

<sup>48</sup> Ks. asiat *Salesi v. Italia* ja *Schuler-Zraggen v. Sveitsi*, joista ilmenee hyvin tyypillisesti EIT:n ns. evolutiivinen EIS:n tulkinta.

valtaan kuuluu erityisesti sellaisista toimenpiteistä päättäminen, joita viranomaiset pitävät tarpeellisina laillisten mielenilmausujen rauhallisen sujumisen turvaamiseksi. Tässä tapauksessa kyse oli ennen kaikkea laillisen sotilasparaatin rauhallisen sujumisen turvaamisesta sekä sitä seuraamaan tulleen runsaslukuisen yleisöjoukon oikeudesta seurata paraatin ohimarssia häiritsemättä. Kun mielenosoituksesta häiriintynyt yleisö alkoi uhkailla valittajia, uhkasi tilanne riistäytyä poliisin hallinnasta. Tällöin valittajien poistaminen paraatialueelta oli valtion harkintavaltaan kuulunut toimenpide. Sen tarkoituksena ei ollut valittajien mielipiteenilmausun rajoittaminen, vaan yleisen järjestyksen turvaaminen, joten toimenpide oli tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa. Kuitenkin, ellei kyseessä ole puuttuminen väkivaltaan tai demokratian periaatteiden hylkäämiseen yllyttämiseen, puuttuminen kokoontumis- tai ilmaisuvapauteen on ”karhunpalvelus” (disservice) demokratialle ja saattaa usein jopa vaarantaa sen.

Varsin erikoisesti tulkittiin sananvapauden rajoitusten tarpeellisuudesta *Purcell ym. v. Irlanti* -asiassa. Kyse oli Sinn Fein -puolueen edustajien suorien haastattelulausuntojen esittämiskiellosta tiedotusvälineissä. Asiassa korostettiin terrorismin vastustamisen tärkeyttä demokraattisessa yhteiskunnassa. Kun yhteiskunnassa vallitsevat olosuhteet, joissa poliittinen väkivalta muodostaa jatkuvan uhan kansalaisten elämälle ja turvallisuudelle ja kun tämän väkivallan harjoittajat hakevat julkisuutta tiedotusvälineiden kautta, on vaikeaa suojata tasapainoisesti toisaalta sananvapautta ja toisaalta valtiota sekä kansalaisia demokraattisen järjestyksen kumoamiseen tähtääviltä aseellisilta salaliitoilta.<sup>49</sup>

Sinn Fein oli täysin laillinen puolue. Asiassa spekuloi tiinn sillä, että hallitus voisi halutessaan kieltää puolueen. Puolueen tavoitteita pidettiin EIS:n 17. artiklan vastaisina. Asiassa omaksuttu tulkinta vaikuttaa äärimmilleen venytetyltä 17. artiklan tulkinnalta. Mitään sinänsä kiellettyä tai laitonta yksilöityä lausunnon antamista ei ollut tapahtunut. Jos *De Becker* -asiassa määriteltyä suhteellisuusperiaa-

49 Purcell ym. v. Irlanti, asia 1504/89, 16.4.1991. Huomattakoon, että valittajat olivat toimittajia, joiden työskentelyä suorien haastattelulausuntojen esittämiskiello rajoitti. Nämä rajoitukset kumottiin vuonna 1995 Pohjois-Irlantiin aikaansaadun neuvotteluratkaisun myötä.

tetta sovelletaan johdonmukaisesti, ei laillisen poliittisen puolueen edustajien ilmaisuvapauden rajoittaminen näin laajasti ole tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa. EIS nimittäin turvaa oikeuden tiedon saantiin, jota tällaiset yleisluontoiset rajoitukset loukkaavat.

Jos viranomaiset olisivat halunneet rajoittaa puolueen edustajien sananvapautta näin laajasti, olisi puolue tullut kieltää. Puolueen edustajien osallisuudesta terroritekoihin ei kuitenkaan ilmeisesti ollut mitään näyttöä, joten spekulatio mahdollisuudesta kieltää puolue ei ollut uskottava. Kun puoluetta ei ollut kielletty, ei sananvapauden rajoittaminen ollut tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa. Tulkinta voisi sopia poikkeustilan aikana sovellettaviin rajoituksiin, mutta tästä ei ollut nyt kyse. Ratkaisussa tunkeudutaan alueelle, jossa ei enää ole kysymys demokraattisen päätöksenteon ehdoista vaan sisällöllisistä poliittisista ratkaisuista.

Viranomaisen arvosteluun liittyy yleensä tiedotusvälineiden keskeinen tehtävä julkisen keskustelun foorumina. *Thorgeir Thor-geirsson* -asiassa EIT katsoi, ettei kriittisiä artikkeleita poliisiväkival-  
lasta kirjoittaneen lehtimiehen ilmaisuvapauden rajoittaminen ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Valittaja oli vain kirjoittanut siitä, mitä muut olivat hänelle aiheesta kertoneet. Asialla oli yleistä merkitystä, ja artikkeleiden tarkoituksena oli kiirehtiä oikeusministeriä asettamaan itsenäinen ja riippumaton elin tutkimaan väitettyjä poliisin liiallisia voimatoimia. Nämä seikat huomioon ot-  
taen toimittajan kielenkäyttöä ei voitu pitää liian äärimmäisyyksiin menevänä, vaikka toimittaja olikin käyttänyt hyvin vahvoja ilmaisuja. Toimittajan rankaisemisen katsottiin olevan omiaan vaientamaan keskustelua kysymyksistä, joilla on yleistä merkitystä.

### *Sananvapaus ja rotusyrjintään kiihottaminen*

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (Sops 37/70) 1. artiklan 1. kohdan mukaan rotusyrjinnällä tarkoitetaan kaikkea rotuun, ihonväriin tahi kansalliseen tai etniseen alkuperään pe-



rustuvaa erottelua, poissulkemista tai etuoikeutta, jonka tarkoituksena tai seurauksena on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tasapuolisen tunnustamisen, nauttimisen tai harjoittamisen mitätöiminen tai rajoittaminen poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä, tai jollakin muulla julkisen elämän alalla.

Sopimuksen 4. artikla velvoittaa sopimusvaltioita puuttumaan sananvapauden käyttöön niin, että ne tuomitsevat kaiken propagandan ja kaikki järjestöt, joiden perustana ovat aatteet tai opit jonkin rodun tahi samaa ihonväriä tai etnistä alkuperää olevan henkilöryhmän paremmuudesta tai jotka pyrkivät perustelemaan tai edistämään rotuvihaa ja syrjintää missä muodossa tahansa, sekä sitoutuvat ryhtymään välittömiin positiivisiin toimiin poistaakseen kaiken sellaisen syrjinnän ja siihen yllyttämisen. Niiden tulee tässä tarkoituksessa huomioonottaen Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sisältyvät periaatteet ja tämän yleissopimuksen 5 artiklassa erityisesti luetellut oikeudet, selittää lain mukaan rangaistaviksi teoiksi kaiken rodulliseen ylemmyyteen tai vihaan perustuvien aatteiden levittämisen, rotusyrjintään kiihottamisen.

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän vastaisen sopimuksen suoja ulottuu kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien nauttimiseen niiden alkuperästä riippumatta.<sup>50</sup> Sopimuksessa tehdään ero julkisen ja yksityisen välille rajoittamalla kielto koskemaan vain julkisen elämän alaa.

Rotusyrjintäsopimuksen 4. artiklan tulkintaa ohjaa viittaus ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen sisältyviin periaatteisiin, jotka on otettava tulkinnassa huomioon. Tässä julistuksessa lueteltuihin periaatteisiin sisältyvät mm. sen 19. artiklassa mainittu oikeus mielipiteen ja sananvapauteen sekä 20. artiklassa mainittu oikeus yhdistymisvapauteen. Kuitenkin 29. artiklan mukaan laissa voidaan asettaa rajoituksia näiden oikeuksien käytölle toisten oikeuksien ja

50 Schwelb 1966, 1003–1004. Pariisin rauhansopimuksen (Sops 20/47) 6. artiklassa asetetaan Suomelle velvollisuus ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotta taattaisiin kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille rotuun, sukupuoleen, kieleen, tai uskontoon katso matta oikeus nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, joihin sisältyvät sananvapaus, paino- ja julkaisuvapaus, uskonnonvapaus, vapaus poliittisiin mielipiteisiin sekä kokoontumisvapaus.

vapauksien tunnustamisen ja kunnioittamisen sekä moraalin, yleisen järjestyksen ja hyvinvoinnin turvaamiseksi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa. Erikseen on mainittu, ettei näitä oikeuksia ja vapauksia saa missään tapauksessa käyttää vastoin Yhdistyneiden kansakuntien päämääriä.

Sopimusta tulkittaessa joudutaan ratkaisemaan suojeltavien ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta tarpeellinen vuorovaikutussuhde. Tämä ei merkitse sitä, että ihmisoikeuksista rakennettaisiin jonkinlainen hierarkia, vaan ihmisoikeudet muodostavat kokonaisuuden eikä jonkin ihmisoikeuden käyttö saa loukata toisten ihmisoikeuksia. Kansainvälinen tuomioistuin on *Barcelona traction* -asiassa<sup>51</sup> luenut suojan rotusyrjintää vastaan niihin ihmisoikeuksiin, jotka velvoittavat valtioita *erga omnes*, joiden turvaamiseen kaikilla valtioilla on oikeudellinen intressi ja joita koskevista loukkauksista valtio on vastuussa koko kansainväliselle valtioyhteisölle.

Sopimuksessa edellytetään paitsi rotusyrjinnän ja -väkivallan sekä niihin kiihottamisen kriminalisointia myös rasististen teorioiden ja ajatusten levittämisen kriminalisointia.

Rotusyrjintäsopimuksen 4. artikla on otettu huomioon 5. päivänä toukokuuta 1989 solmitussa Euroopan televisiolähetysä koskevassa sopimuksessa, sillä sen 7. artiklan 1. kohdassa asetetaan ohjelman lähettäjälle velvollisuus valvoa, että ohjelmissa kunnioitetaan ihmisarvoa ja muiden perustavanlaatuisia oikeuksia sekä ettei ohjelmissa ole aineistoa, joka saattaisi kiihottaa rotuvihaan.<sup>52</sup>

#### *Sopimuksen 4. artiklan kriminalisointivelvoitteet*

Suomi ei ole tehnyt minkäänlaista varaumaa rotusyrjintäsopimukseen. Eduskunnan lakivaliokunta antoi nimenomaisen ohjeen siitä, että rotusyrjintäsopimuksen sopimusmääräyksillä on tulkintaa ohjaava

51 *Barcelona Traction, Light & Power Co., Ltd.* 1970 ICJ Rep. 4 (5 päivänä helmikuuta annettu tuomio), kpl. 33. ja 34. ICJ puhuu ihmisyyksilön perusoikeuksia koskevista säännöistä ja periaatteista, joihin kuuluu suoja orjuutta ja rotusyrjintää vastaan.

52 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/II, s. 29.

merkitys sovellettaessa sen pohjalta annettua lainsäädäntöä (LaVM 6/1970 vp.), joten lainsoveltamisessa on pyrittävä rotusyrjintäsopimuksen 4. artiklan mukaiseen tulkintaan.<sup>53</sup>

### *Sotapropagandan kieltö*

KP-sopimuksen 20. artiklan 1. kohdan mukaa kaikki propaganda sodan puolesta on kiellettävä lailla.

Tätä kieltöä täydentää vielä Geneven joukkotuhontasopimuksen (SopS 4-5/1960;HE 49/1959) IIIc artikla, jonka mukaan välitön ja julkinen yllytys joukkotuhontaan on rangaistavaa.

Sotapropagandan kieltö sisältyi jo Nürnbergin sotarikostuomioissa sovellettuihin periaatteisiin. Kansainvälinen sotarikostuomioistuin katsoi, että sotapropaganda liittyy hyökkäyssodan valmisteluun sekä merkitsi yllyttämistä rikoksiin ihmiskuntaa vastaan.<sup>54</sup> Sotarikostuomioistuin tuomitsi Der Sturmer -lehden julkaisijan Streicherin yllytyksestä murhiin ja joukkotuhontaan, koska hän oli kirjoituksissaan vaatinut juutalaisten tuhoamista. Sotarikostuomioistuin katsoi, että kyseessä oli rikos ihmiskuntaa vastaan.<sup>55</sup>

Rikokset ihmiskuntaa vastaan ovat kansainvälisiä rikoksia, ja niistä voidaan nostaa syyte missä tahansa valtiossa, jonka alueelta kansainväliseen rikokseen syyllistynyt tavataan. Voidaankin siis sanoa, että valtiot ovat velvollisia kieltämään sotapropagandan KP-sopimuksen määräyksistä riippumatta sekä tuomitsemaan tällaisen propagandan levittämiseen syyllistyneet rangaistukseen.

*Sananvapauden rajoittaminen sodan tai muun poikkeustilan aikana*

EIS:n 15. artiklassa sallitaan sopimuksessa turvattujen oikeuksien rajoittaminen poikkeustilan aikana. Samoin KP-sopimuksen 4.

53 Myös KP-sopimuksen 20. artiklan 2. kohtaan sisältyy vastaava määräys: ”Kaikki kansallisen, rotu- tai uskonnollisen vihan puoltaminen, joka merkitsee yllytystä syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan on kiellettävä lailla.”

54 Wright 1948, 131.

55 141 Judgment of the International Military Tribunal at Nuremberg, 41 AJIL 1947, s. 172 ja 293–296.

artiklan mukainen hätätila, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa, oikeuttaa rajoittamaan sopimuksessa turvattuja oikeuksia laajemmin kuin normaalitilanteessa olisi mahdollista. Hätätilan mukainen oikeuksien rajoittaminen edellyttää, että hätätila on asianmukaisesti julistettu. EIS:n sopimusvelvoitteista voidaan poiketa vain siinä määrin kuin tilanne vaatii tällaista poikkeamista. Tämä edellyttää viranomaisilta jatkuvaa tilannearviota ja sen mukaista toimintaa, jolloin ilmaisuvapautta rajoitetaan mahdollisimman vähän. On kuitenkin huomattava, ettei EIS:een sisälly ennakkosensuurin kieltä, joten EIS:n puitteissa ennakkotarkastusjärjestelmää on mahdollista soveltaa normaalioloissakin.<sup>56</sup>

Näitä poikkeustilamääräyksiä tulee tulkita rajoittavasti. Vaikka valtio on osapuolena aseellisessa konfliktissa, ei se välttämättä ole riittävä peruste poikkeustilasäännösten käyttämiseen, vaan tilanne on arvioitava sen yhteiskunnalle konkreettisesti aiheuttaman vaaran mukaisesti. Falklandin sodan aikana Iso-Britannia ei ottanut käyttöön minkäänlaisia poikkeustilamääräyksiä eikä ilmaisuvapautta rajoitettu enempää kuin tavallisestikaan. Persianlahden sodan aikana ei vallinnut varsinaista sotasensuuria, vaan sota-alueella saivat liikkua ja sieltä raportoida vain ns. pooliin kuuluvat tiedotusvälineet, jotka olivat sitoutuneet tiettyjen ennakkoehtojen noudattamiseen. Ehtojen noudattamatta jättäminen johti irtisanomiseen poolista.

Aseellisen konfliktin osapuolena olo velvoittaa noudattamaan humanitaarisen oikeuden säännöksiä ilman mitään sodanjulistuksiakin. Tällöin osapuolet ovat velvollisia noudattamaan Geneven I lisäpöytäkirjan 79. artiklan määräyksiä, joissa tunnustetaan tiedonvälityksen merkitys ja velvoitetaan selkkauksen osapuolet suojaamaan toimittajien työskentelyä. Aseellisen selkkauksen piiriin kuuluvalla alueella työskentelevät journalistit tunnustetaan siviilihenkilöiksi, jos he eivät ryhdy toimintaan, joka muuttaisi heidän asemansa.

Poikkeustilan aikana sovellettavia rajoituksia toimeenpantaessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta kuten normaalioloissakin. Sotilaallinen välttämättömyys asettaa rajoituksia tiedonvälitykselle

<sup>56</sup> Pekkanen 1993, 120.

etenkin sotilaallisten operaatioiden valmisteluvaiheessa, mutta operaation jälkeen tulisi journalisteille sallia normaali tiedonvälitystyö.

Poikkeustilan aikana toimeenpantavien rajoitusten ja poikkeuksellisten toimenpiteiden tavoitteena tulisi olla palaaminen normaaliin demokraattiseen menettelytapaan ja rauhantilaan. Suhteellisuusperiaatteesta poikkeaminen ei siten olisi sallittua missään olosuhteissa.<sup>57</sup>

### *Tiedotusvälineiden omistuksen sääntely*

Sananvapautta voidaan rajoittaa myös muuten kuin vain puuttumalla ilmaisen sisältöön. Sananvapauden epäsuoriin rajoitusmuotoihin kuuluu tiedotusvälineiden omistuksen sääntely. Tiedonvälityksen vapaus on kylmän sodan päättymisen myötä lisääntynyt huomasti. Samalla viestintäteollisuuden taloudellisten panosten ja odotusten koko on kasvanut uusiin ulottuvuuksiin. Tiedonvälitykseen liittyvä yritystoiminta on edelleen keskittynyt, vaikka tätä keskittymistä on yritetty jarruttaa. Sananvapauden käyttäjistä on tullut merkittäviä ylikansallisia taloudellisen vallan käyttäjiä. Kun tiedotusvälineet kuvataan neljänneksi valtiomahdiksi, ei ehkä tehdä oikeutta niiden todellisille vallankäyttömahdollisuuksille.

Myös Euroopan yleisradiomonopoleja on ryhdytty purkamaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 1994 *Lentia ym. v. Itävalta* -asiassa ratkaisun, jonka jälkeen yleisradiomonopoliin asema heikentyi merkittävästi. Päätöksessä katsottiin, että Radio- ja TV -monopolin säilyttäminen tiukasti valtionyrityksillä loukkaa EIS:n 10. artiklassa turvattua sananvapautta. Yleisradiomonopolia ei voida enää perustella julkisen valvonnan tarpeella, sillä EIT:n mukaan julkisen kontrollin tarve voidaan tyydyttää viestintään liittyvän lainsäädännön avulla.

Samanaikaisesti yleisradiomonopolin purkamisen kanssa on meidänkin maassamme vireillä merkittävä lainsäädäntöhanke tiedotusvälineiden toimintaan liittyvän normiston keventämiseksi. Deregulaation

---

57 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/9, s. 25. 82

kautta tiedotusvälineiden omistuksella tulee olemaan yhä keskeisempi vaikutus käytetyn sananvapauden sisältöön. Tiedotusvälineiden omistuksen keskittymisen estäminen on edellytyksenä myös sisällöltään monikirjoisen ja -kielisen sananvapauden elinvoimaisuudelle.

Viestintälainsäädäntöä kehitettäessä ei tulisi unohtaa tiedotusvälineiden omistuksen laajan kirjon tärkeyttä moniarvoisen demokratian kehitykselle. Viestinnän omistuksen keskittymisen kautta syntyneet monialaiset mediaimperiumit muodostavat selvän uhan moniarvoiselle demokratialle. Euroopan unionissa on ryhdytty valmistelemaan jäsenvaltioiden viestintälainsäädännön yhteensovittamista viestintämonopolioiden syntyamisen rajoittamiseksi.

Aluksi valmistelutyössä painottui sisämarkkinoiden vapaan kilpailun turvaaminen viestinnän alueella, mutta myöhemmin painotus on siirtynyt kohti monipuolisen tiedonsaannin turvaamista. Lisäksi yhteisössä on voimassa radio- ja televisiolähetyksiä koskeva direktiivi<sup>58</sup>, jossa jäsenvaltioiden edellytetään turvaavan lähetysten vastaanottamisen vapauden yhteisössä ja edistävän eurooppalaisen radio- ja televisiotuotannon osuutta lähetyksissä.

Tiedotusvälineiden omistuksen sääntelyssä on selvitetävä pyritäänkö sillä ensisijaisesti edistämään sananvapautta turvaamalla tietolähteiden monipuolisuus, vai onko tarkoituksena kilpailurajoitusten poistaminen mahdollisimman pienellä sääntelyn määrällä. Tavoitteenasettelulla on ratkaiseva merkitys viestintälainsäädännön konkreetin sisällön kannalta.<sup>59</sup> Viestinnän omistuksen sääntelyssä joudutaan pohtimaan ainakin seuraavia seikkoja:

- yleisen edun suhde omistusrajoituksiin
- viestintävälineiden ristiinomistuksen rajoitukset
- kanavalupien määrälliset rajoitukset kansallisella ja paikallistasolla
- kaapeliverkkojen omistus- ja käyttöoikeudet
- omistuksen suhde lähetyksen laadulliseen tasoon

---

58 89/5552, OJL298/23.

59 Feintuck 1995, 552–53.

- kotimaisen ja eurooppalaisen radio- ja televisiotuotannon riittävän osuuden turvaaminen lähetyksissä
- itsenäisten tuottajien tuottaman ohjelmiston osuus lähetyksissä
- kotimaisten tiedotusvälineiden mahdollisuus viestintämarkkinoiden monopolisointiin kansainvälisten satelliittiyhtiöiden omistuksen kautta
- omistusrajoituksiin liittyvän menettelyn oikeusturva ja päätöspenrusteluiden avoimuus.

Erityisen ongelman omistuksen sääntelyssä muodostaa viestintäyhtiöiden monikansallisuus ja suuret kokoerot. Jos kotimaisten viestintäyhtiöiden kasvumahdollisuuksia rajataan liikaa, heikkenee niiden kansainvälinen kilpailukyky. Tällöin syntyy tilaa monikansallisille viestintäjäteille, ja sääntelyllä tavoiteltu monipuolisuus voi jäädä saavuttamatta. Omistuksen sääntelyssä tulee siis ottaa huomioon terveeseen kotimaisen yrityspohjan turvaaminen suhteessa monikansallisiin kilpailijoihin.

## Lopuksi

Kuluneen vuosikymmenen aikana yksilön sananvapauden käytön mahdollisuudet ovat mullistuneet radikaalisti. Koskaan aikaisemmin yksilöillä ei ole ollut näin laajoja mahdollisuuksia kommunikoida maantieteellisten, poliittisten, kulttuuristen ja taloudellisten rajojen yli muiden yksilöiden kanssa niin välittömästi kuin nyt. Maailmanlaajuisten internet -yhteyksien levittyä kaikkialle, yksilöstä on äkkiä tullut joukkoviestijä, joka pystyy levittämään haluamiaan viestejä hetkessä miljoonille muille. Älypuhelimien aikakausi on mahdollistanut yksilön toimimisen uutistoimistona tai viihdetuottajana, joka levittää kuvaa ja ääntä tavalla, joka vain muutama vuosikymmen sitten oli mahdollista ainoastaan suurimmille uutistoimistoille ja viihdetuottajille. Ennennäkemättömät viestinnän mahdollisuudet moninkertaistavat kaiken sen, mikä ennen saattoi levitä vain muutamien

ihmisten kesken. Yksilöt voivat joutua niin hyviltä vaikuttavien kuin tuhovaikutuksiltaan massiivisten viestinnän muotojen verkkoihin. Kun viestijöitä on paljon, erottautuminen edellyttää jotain erityistä. Huutaminen vaihtuu helposti nettiraivoksi, rauhallisen ajattelun sijaan leviää hysteria. Virtuaalitodellisuus sekoittuu todellisuudesta vaikeasti erottuvaksi, koska se on osa todellisuutta. Alkaa muodostua viestintälaumoja tai perheitä, jotka kulkevat omia teitään omassa todellisuudessaan. Facebook, Twitter ja monet muut sosiaalisen median sovellukset muodostavat tiedonsiirtoketjuja, joissa samanmielisten on helppo lokeroitua turvaan toisinajattelulta.

Myös sananvapauden sääntely on saanut uusia muotoja tämän kehityksen myötä. Internetissä ylläpidettävien uutisportaalien ylläpitäjien on katsottu olevan vastuussa sivustoilla julkaistuista yleisökommenteista, jotka sisältävät vihapuhetta tai yllyttävät väkivaltaan muita yksilöitä vastaan taikka loukkaavat muutoin lainvastaisesti muiden yksilöiden oikeuksia. Ellei sivuston ylläpitäjä ole ryhtynyt välittömästi tällaisten kommenttien poistamiseen sivustolta, ylläpitäjä voidaan saattaa oikeudelliseen vastuuseen (*Delfi As v. Viro*, 16.6.2015, EIT asia 64569/09).

Kuitenkin vain murto-osalla maailman väestöstä on mahdollisuus internetpohjaisten tiedonvälityskeinojen käyttöön. Taloudellisten, sivistyksellisten ja kulttuuristen oikeuksien heikko toteutuminen syrjäyttää valtaosan maailman väestöstä uusista kanssakäymisen ja tiedon saannin ja levittämisen sähköisistä muodoista. Innovaatiot ja kehitys nopeutuvat uuden sähköisen viestintämaailman myötä. Siitä syrjäytyminen heikentää jo ennestään heikossa asemassa olevien mahdollisuuksia suhteessa niihin, joilla on mahdollisuus päästä osalliseksi sähköisen viestinnän uusimman vallankumouksen hedelmistä.

Sananvapautta ja sen toteutumista ei voida tarkastella irrallisena siitä ympäristöstä ja sen asettamista rajoitteista, jossa sitä pyritään käyttämään. Ihmisoikeudet ovat kokonaisuus, jossa ne kaikki liittyvät tiiviisti toisiinsa. Oikeudenmukainen maailma ei ole mahdollinen ilman sananvapautta. Valitettavasti oikeudenmukaisuus ei ole aina sananvapauden seuralainen.



Niin kauan kuin maailman ja sen myötä myös tiedonvälity maailman resursseista suurimman osan käyttää hyvin pieni vähemmistö maailman ihmisistä, on sananvapaus ja sen käyttömahdollisuudet maailmanlaajuisesti vinoutunutta.

Demokratia ja sananvapaus edellyttävät toisiaan, mutta ihmisoikeudet asettavat rajoja demokraattiselle päätöksenteolle yksilön oikeuksien turvaamiseksi. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuon on asian ilmaissut (*S.A.S. v. Ranska* -asia, 43835/11, 1.7.2014), demokratia ei merkitse vain enemmistön näkökantojen huomioon ottamista. Enemmistön vallan väärinkäyttö ei ole hyväksyttävää edes demokratian nimissä.

### *Lähteet*

- Aarnio, A. (1989) *Laintulkinnan teoria*. Juva: WSOY
- Aquinas, T. (1981) *Selected Political Writings*. Teoksessa A.P. D'Entrevs (ed.). Oxford: Basil Blackwell.
- Aristoteles (1981) *Nikomakoksen etiikka*. Juva: Gaudeamus.
- Berlin, I. (1992) Haastattelu. *Parnasso* (4).
- Bourdieu, P. (1991) *Language & Symbolic Power*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Broms, B. (1961) Valtiovalta ja lehdistön painovapaus, Juhlajulkaisu Kaira K. & Castren, J. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Diner, D. (1989) *Rassistisches völkerrecht*, 37 Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte.
- Dworkin, R. (1992) The Coming Battles Over Free Speech. *The New York Review of Books*, June 11.
- Fish, S. (1994) *There's No Such a thing as Free Speech, and It's a Good Thing Too*. New York: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1984) *Borgerligt offentlighet* (alkup. *Srukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962). Lund: Arkiv förlag.
- Habermas, J. (1987) *Järki ja kommunikaatio*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hare, I. & Weinstein, J. (2009) *Extreme Speech and Democracy*. Oxford University Press.
- Hobbes, T. (1972) *Leviathan*. Aylesbury: Penguin Books.
- Ihmisoikeudet 2000-luvulla. Sopimuksia ja asiakirjoja*. 2002. Helsinki: Edita.

- Jefferson, T. (ed.) (1957) *The Living Thoughts of Thomas Jefferson*. New York: Fawcett Publications Inc.
- Kamenka, E. (1978) The Anatomy of an Idea, teoksessa E. Kamenka (ed.) *Human Rights*. London: Edward Arnold Publishers.
- Kant, I. (1989) *Ikuiseen rauhaan*. Hämeenlinna: Karisto.
- Kant: I. (1996) Mitä on suuntautuminen ajattelussa: suomennos teoksessa J. Kotkavirta, A. Mattila ja S. Nyyssönen, *Ajatus – johdatus filosofiaan. Opettajan materiaali*. Helsinki: WSOY.
- Kastari, P. (1969) Sananvapaus ja radiomonopoli. 96 *Juridiska Föreningens Tidskrift*.
- Kortteinen J., Myntti, K. & Hannikainen L: (1999) Article 19, teoksessa *The Universal Declaration of Human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Koskenniemi, M. (1989) *From Apology to Utopia*. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.
- Koskenniemi, M. (1993) Oikeuspositivismin kuoleutuminen, teoksessa *Oikeus, Demokratia, Informaatio*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Lester, A. (1993) Freedom of Expression, teoksessa R. Macdonald, F. Matscher & H. Petzold (eds.). *The European System for the Protection of Human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Locke, J. (1993) An Essay Concerning Toleration, teoksessa D. Wootton (ed.) *Political Writings of John Locke*. New York: Penguin Group.
- Manninen, S. (1993) Jeremy Bentham ja kriittinen kansalaiskeskustelu, *Juhlajulkaisu Antero Jyräski 1933-9/8-1993*. Turku.
- Mill, J.S. (1982) *Vapaudesta*. Helsinki: Librum.
- Nowak, M. (1993) *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*. Kehl am Rhein: N. P. Engel Publisher.
- Padover, S. K. (ed). (1953) *Thomas Jefferson on Democracy*. New York: D. Appleton-Century Company.
- Pekkanen, R. (1993) Sananvapaudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan, *Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923-30/11-1993*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Peltonen, M. (1992) *Classical humanism in English political thought from 1570 to 1640 with special reference to classical republicanism*. Helsinki.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Scammel M. (1988) Censorship and Its History, teoksessa *Artide 19*. London: International Centre Against Censorship.
- Schmitt, C. (1985) *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: The MIT Press, (alkup. julk. Berlin 1923 ja 1926, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*).
- Schwelb, E. (1966) The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. *International & Comparative Law Quarterly*, Vol.15.

- Sihvola, J. (1994) Ajankohtainen Aristoteles. *Kanava* 1994:5.
- Smolla R.A. (1992) *Free Speech in an Open Society*. New York: Vintage Books.
- Tuori, K. (1990) *Oikeus, valta ja demokratia*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Voltaire, F-M. (1994) *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wootton, D. (ed.) (1986) *Divine Right and Democracy*. Hammondsworth: Penguin Books.
- Wright, Q. 1948. The Crime of "War-Mongering". *American Journal of International Law*.

## SNELLMANIN PERINTÖ SUOMALAISESSA SANANVAPAUESSA

*Tuija Pulkkinen*

Liberaalin demokratian olennaisiin piirteisiin kuuluvat julkinen puheen tila ja sananvapaus. Ne mahdollistavat kritiikin pyörän, jossa julkisen arvioinnin ja arvostelun on määrä ja laatu vaikuttaa siihen, ketkä toimivat tehtävissä ja miten he toimivat. Liberaalissa yhteiskuntateoriassa ”kansalaisyhteiskunnan” käsitteellä ilmaistaan usein sitä kiinnostusta poliittisiin asioihin, joka on vallanpitäjistä riippumaton tai kriittistä vallassa olijoita kohtaan.<sup>1</sup> Kansalaisyhteiskunnan toiminnalle sekä sananvapauden olemassaolo että sen käyttö ovat äärimmäisen merkityksellisiä.

Suomessa liberaalin poliittisen kulttuurin vapaus ja avoin yhteiskunta vallitsevat vakaasti varsinkin negatiivisin kriteerein mitattuna: hallitus ei puutu väkivalloin mielipiteen ilmaisuihin, eikä sensuuria käytetä poliittisen arvostelun hillitsemiseksi. Suomalaisen sananvapauden todellisuus on muodollisesti kunnossa, mutta sen käytön todellisuus ei läheskään aina vakuuta. Kritiikin pyörä, eli sananvapauden

1 ”Kansalaisyhteiskunta” (*Medborgerliga Samhället, Civil Society, Bürgerliche Gesellschaft*) on käsite, joka määrittyy hyvin eri tavoin liberaalissa ja hegeliläis-marxilaisessa perinteessä, kuten olen korostanut artikkelissani ”Valtio ja kansalaisyhteiskunta” (Pulkkinen 1989, 111–134). Siksi käsite ei ole nykykeskustelussa teoreettisesti neutraali, vaan kätkee sisälleen aina joukon oletuksia, jotka ovat analysoitavissa. Vrt. Pulkkinen 1998, 17–45.

käyttö vallassa olevien kritiikin välineenä, kulkee usein valitettavan nihkeästi ja poukkoillen. Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana tapahtuneesta etenemisestä huolimatta ero etenkin anglosaksisiin liberaalin poliittisen perinteen ja vakiintuneen kriittisen lehdistökulttuurin maihin verrattuna on selkeä. Vaikkei sananvapautta rajoiteta hallinnollisesti, sitä käytetään edelleen rajoitetusti.

Sananvapauden käytön rajoittuneisuus näkyy eri tavoin. Viive jupinan ja kritiikin esilletulon välillä on pitkä. Toimittajat kumartavat tarpeettomasti valtaa. Konsensushakuisuus on niin paljon hyväksytympää kuin arviointi ja arvostelu, että kritiikkiä pidetään usein paheksuttavana riidan haastamisena. Demokratiaan kuuluu ideaalissa tilanteessa, että valta-asemissa olevien toimiin kohdistuu julkista kritiikkiä ja että toimien haltijat vaihtuvat tämän kritiikin vuoksi, mutta Suomessa tämä ei tapahdu sujuvasti. Poliitikkoa saa kritisoida, voi julkisesti ”napista” tai ”kitistä”, mutta kritiikin ei odoteta vaikuttavan olennaisesti valta-asemassa olevan vallan kestävyYTEEN kuin poikkeustapauksissa. Joskus erityisen haukuttu poliittinen isäntämies vain osoittaa sitä paremmin valtaansa, mitä enemmän arvostelua hän jättää ottamatta huomioon, ja toimittajat tuntuvat usein lähes antavan tunnustusta sitä, että poliittinen auktoriteetti ”jyrähtää” ja lopettaa enemmän keskustelun.

Viestini tässä luvussa on, että suomalaisen sananvapauden käyttö on heikkoa ja että sen ongelmallisuus ei ole selitettävissä yhdellä tai kahdella tekijällä vaan usealla. Miksi julkisen vallan haltijaa on niin ”rumaa” arvostella? Miksi kritiikkiä pidetään niin nolaavana? Miksi joko pidetään auktoriteettia yllä ja korkeintaan jupistaan tai sitten riistäydytään netissä anonyymiin vihaan ja julkisessa keskustelussa sensaatiomaiseen, usein todellista valtaa kumartavaan häpäisemiseen ja alas repimiseen? Miksi julkisen kritiikin ja vallanvaihdon pyörä ei pyöri tasaisesti ja asiallisesti vaan poliittiseen vallankäyttöön liittyvät auktoriteetin ylläpitosuhteet ovat niin latautuneita? Onko suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa jotakin erityisesti lehdistön ja muiden tiedotusvälineiden kriittistä funktiota estävää tai lamauttavaa, jotakin sellaista mikä aiheuttaa kitkaa kritiikin pyörään?

## Idän historiallinen paino vai oman kulttuurin piirteet?

Monet liittävät suomalaisen sanavapauden ongelmat poliittiseen historiaan ja nimenomaan idänsuhteisiin. He katsovat että autonomian ajan tsaarinvallan byrokraattisen kulttuurin vaikutus poliittiseen ajattelu-tapaan Suomessa on merkitsevä ja erottava tekijä esimerkiksi Ruotsiin verrattuna. Joidenkin mielestä pelkästään lähihistoriamme riittää selittäjäksi. Kylmän soda kautta ja Suomen asemaa Neuvostoliiton vaikutuspiirissä pidetään ratkaisevana suomalaisen tiedotuspolitiikan puutteiden selittäjänä. Tämän ajattelutavan mukaan Suomessa vallitsisi liberaali julkisuuspolitiikka, jolle sitä olisi nimenomaisesti estetty, ja se konkreettinen valta, joka on estänyt liberaalin kulttuurin kukoistuksen tulee idästä.

Tsaarinvallan ajan venäläinen byrokrania, siihen liittynyt virkavaltaisuus, autoritaarisuus sekä valtion korostunut rooli ovat yksi edelleen elävä arkeologinen kerros suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa. Tätä kerrosta ei kuitenkaan voi olettaa kovin merkittäväksi. Autonomian aika ja varsinkin aktiivinen venäläistämiskausi olivat suhteellisen lyhyet jaksot Suomen historiassa, ja byrokraattinen poliittinen järjestelmä kosketti vain pientä osaa väestöstä; se kasvatti siinä myös merkittävästi kykyä vastarintaan. Jos ajatellaan auktoriteettisuhteiden kulttuuria Suomessa laajemmin, niin agraarinen kyläkulttuuri ja paikallisten alistussuhteiden laatu vuosisatoina ennen Venäjän aikaa ovat varmasti tukevampi ja merkitsevämpi arkeologinen aines.

Ilmeinen ja suuri on myös se vaikutus, joka Neuvostoliiton ja toisen maailmansodan jälkeiseen sosialismiin liittyvällä poliittisella tapakulttuurilla oli kylmän sodan rintamalinjoissa itseään etsivään suomalaiseen poliittiseen puhetapaan. Itä-Eurooppaa koskeva informaatio oli huomattavan kriitikitöntä 1970- ja 1980-luvuilla, ja kansainvälisen politiikan tiedotusprofiili muodostui Suomessa aivan eri näköiseksi kuin vaikkapa Ruotsissa, jossa usein arvosteltiin Suomen lehdistön ”epävapautta” kylmän sodan aikana. Muutokset kylmän sodan päättymisen jälkeen olivat selviä: esimerkiksi Viron asioista puhuttiin täysin eri tavalla reaalioliittisten asetelmien muututtua.

Kaikki tiedottamiseen liittyvä epäkriittisyys 70-luvulla ei kuitenkaan aiheutunut reaalipoliittisen tilanteen pakosta eikä sikäli ollut suoraanaisesti idän vallan aiheuttamaa. Osa toimittajista meni mukaan Itä-Euroopan oloja kaunistelemaan puheeseen läntistä perua olevan sivistyneistömarxismiin ihanteiden innoittamana.

Poliittisen vallan otetta sananvapauden käyttöön on vaikea yliarvioida. Silti väittäisin, että kylmän sodan kauden Neuvostoliitto-vaikutteisuus ei yksinään riitä selittämään erityislaatuista suomalaista tiedotuskulttuuria. Tässä kulttuurissa on myös jotakin sisäsyntyisempää. Suomalaisen julkisuuden ja poliittisen kritiikin puutteiden selittäminen Neuvostoliiton vaikutuksella on mielestäni liian helppoa; auktoriteettikulttuurimme piirteet ovat jatkuvampia ja monisyisempiä.

Kylmän sodan loppua heti seuranneina vuosikymmeninä kriittinen tiedotus entisten sosialistimaiden todellisuudesta kyllä lisääntyi, mutta voiko sanoa, että julkisen poliittisen kritiikin kulttuuri Suomea ja sen omia valtarakenteita koskevissa kysymyksissä olisi olennaisesti muuttunut itäisten ohjasten höllennyttyä? Väittäisin, että kansainvälistipoliittisia muutoksia seuranneen laman aikana 1990-luvun alussa julkinen poliittinen kritiikki ei osoittanut lainkaan tällaisia merkkejä, pikemmin päinvastoin. Lama-aikaa luonnehti autoritatiivinen johtaminen, äärimmäisen vahva konsensus-ajattelu ja ”on vain yksi vaihtoehto” -retoriikka, joka ei juuri jättänyt tilaa arvostella vallassa olijoita.

Kuluva vuosituhat on tuonut uusia piirteitä suomalaiseen politiikan julkisuuteen, ja vuosien 2008–10 vaalirahaskandaali oli merkittävä askel median kriittisemmälle suhteelle poliittista valtaa kohtaan.<sup>2</sup> Mediajulkisuuttaovat sävyttäneet myös entistä useammin poliittiset skandaalit, jotka muodostavat kohuttuja mediatapahtumia. Samalla ”kohu” -retoriikalla tartutaan eri aiheisiin: niin seksiin, alkoholinkäyttöön tai taloudellisen hyödyn tavoitteluun kuin moraalisiin ratkaisui-

2 Vallan ja julkisuuden tutkija Anu Kantola on esittänyt, että tämä vakava skandaali liittyi suureen murrokseen yhteiskunnassa ja julkisessa elämässä. (Kantola 2011, 165). Hänen toimittamansa teos *Hetken hallitsijat* (2011) tarjoaa mielenkiintoisen systemaattisen katsauksen julkisiin poliittisiin skandaaleihin Suomessa vuoteen 2011 saakka.

hin ja poliittisten keinojen valintoihin. Median skandaalinmuodostus tapahtuu kuitenkin valikoivasti, eikä kohukritiikin hampaisiin joutuneen kohuttujen tekojen liittymisestä poliittiseen päätöksentekoon aina puhuta selkeästi; kohu jää usein tasolle, jossa ennemminkin häpäistään henkilö kuin analysoidaan poliittista valtaa, eivätkä suuri ja pieni asia aina erotu toisistaan.<sup>3</sup> Netissä vyöryvä negatiiviseen keskittyvä keskustelu politiikasta on usein vielä enemmän politiikon henkilöön kohdistuvaa. Kaikkia näitä uusia ilmiöitä voisi kuitenkin tulkita niin, että Suomessakin poliitikkojen kunnioitus ja vallan kumartaminen olisi päättynyt, ja valta siirtynyt medialle ja kansalaisille.

2010-luvun taloudellisesti ja geopolittisesti kiristynyt tilanne on kuitenkin taas tuonut esille aiemmasta tuttuja autoritaarisia piirteitä. Väittäisinkin, että tällä hetkellä 1990-luvun lamakautta muistuttava ratkaisujen vaihtoehdottomuuden retoriikka on tullut uudestaan pinnalle julkisessa keskustelussa. Usein siihen myös tuntuu liittyvän tietty tyytyväisyys: ikään kuin oltaisiin oikeammalla uralla, kun voidaan tukeutua johtavan kovapintaisen ekonomistin tai syistä vaikenevan ministerin ehdottomaan kantaan siitä, mitkä ovat oikeat poliittiset ratkaisut, ja jättää kritiikki sikseen. Auktoriteettien kaipuu ja kritiikistä pidättäytyminen tuo tuulahduksen 1970-luvulta. Jälleen kaivataan isäntien jyrähdyskiä, ja kansalaiskeskustelu – varsinkin se, joka on siirtynyt nettiin – on jos mahdollista, entistä jupisevampaa ja kaukana todellisesta sananvallasta esittäytyvää.

Samojen auktoriteettien ja vallan kumartamista sekä yksimielisyyttä korostavien rakenteiden toistuminen keskustelussa antaa aihetta olettaa, että suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa itsessään on jotakin sellaista, joka vaikeuttaa kritiikin muodostumista tavaksi ja edistää

3 Esimerkkejä erilaisten asioiden sekoittamisesta yhdeksi henkilökohtaisiin piirteisiin liittyväksi ilmiöksi ovat Ilkka Kanervan liittäminen ennen kaikkea seksiin ja tekstiviesteihin (kohut 2005 ja 2008) vaikka häntä on syytetty myös taloudellisesta korruptiosta (2011–13), Heidi Hautalan oviremontin sekoittuminen poliittiseen kysymykseen valtionyhtiöiden ohjauksesta (kevät ja syys 2013) ja Matti Vanhasen naisystävä -kohun (2006–10) kietoutuminen yhteen hänen poliittisesti vakavamman vaalirahaskandaalinsa kanssa (2009). Anneli Jäätteenmäen tapauksessakin (2003) huomio keskittyi enemmän persoonaan ja poliittiseen keinoon kuin itse poliittiseen kysymykseen. Kohuista enemmän ks. Kantola (2011)



autoritaarisuutta. Helposti ja itsestään selvästi jatkuvan kritiikin esittäminen samoin kuin sujuvasti sen perusteella tehtävien poliittisten johtopäätösten tekeminen, silloinkin kun se merkitsee eroa tehtävistä, on edelleen suuri poikkeus.<sup>4</sup> Liberaaliin kulttuuriin kuuluva tehtäviin astumiseen ja niistä poistumisen helppous ei vielääkään pyöri kritiikin pyöränä. Auktoriteettien ja asiantuntijuuden haku avoimesti käydyn kiistelyn sijaan, sekä pyrkimys yhteen kansalliseen totuuteen ovat kaikki piirteitä, joiden havaitseminen kutsuu myös tarkastelemaan syvempiä historiallisia kerroksia suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa.

Kun liberaalin tai kriittisen perinteen puutetta Suomessa valitetaan, niin usein syytteeeseen asetetaan ”Snellmanin perintö”. Tässä syytöksessä on mieltä sikäli, että poliittisen teorian kannalta liberaali perinne, jonka korkeasti hellimiin arvoihin kuuluu julkisen keskustelun itseisarvoinen kriittinen tehtävä poliittisessa järjestelmässä, on monessa mielessä vastakkainen sille hegeliläiselle perinteelle, joka juuri J. V. Snellmanin ansiosta on olennainen osa suomalaisen poliittisen kulttuurin perinnettä. Hegeliläisessä perinteessä sananvapauden piiriin laskettavat asiat eivät ole samalla lailla keskeisellä sijalla kuin liberaalissa perinteessä.

Mutta mikä oikeastaan on ”Snellmanin perintö” suomalaisessa poliittisen julkisuuden etiikassa? Väittäisin, että tähän liittyy kaksi eri asiaa: yhtäältä on se poliittisen ajattelun perinne, jota J.V. Snellmanin työ juurrutti maahan, ja toisaalta on Snellmanin oman poliittisen toiminnan antama esimerkki, joka myös on vaikuttava osa tämän maan kulttuuriperinnettä.

## Hegeliläinen perinne, liberaali perinne ja sananvapaus

Suomalainen 1800-luvun nationalismi perustui – ei pelkästään mutta suuresti J. V. Snellmanin ansiosta – Hegelin filosofialle.<sup>5</sup> Tämän vuoksi

4 Ministereistä Suvi Lindén (2002, golfkenttäjuttu) ja Heidi Hautala (2013, jäänsärkijäjuttu) ovat olleet nopeita tekemään johtopäätöksiä ja eronneet tehtävästään lähes välittömästi julkisen kritiikin ilmaannuttua.

5 Manninen 1979.

saksalainen poliittisen teorian perinne, joka on hyvin erilainen kuin angloamerikkalainen liberaali perinne, on muodostunut tärkeäksi osaksi Suomessa vaikuttavaa tapaa ajatella poliittista tilaa. Poliittisten ontologioitten ero hegeliläisen ja liberaalin teorian välillä vaikuttaa myös siihen, millaisena julkisen keskustelun rooli demokratiassa nähdään.<sup>6</sup>

Laajasti ajatellen Hegelin *Oikeusfilosofian* esittämä oppi liittyy siihen 1800-luvun Ranskan vallankumouksen jälkeiseen uuteen ajatteluun, joka nosti esille ajatuksen poliittisesta julkisesta tilasta ja kansalaisten osallistumisesta poliittiseen päätöksentekoon. Sekä 1800-luvun liberaali ranskan- ja englanninkielinen kirjallisuus että saman vuosisadan saksankielinen kirjallisuus kehittävät aikaisemmin tuntemattomalla tavalla yleisen poliittisen julkisuuden ajatusta. Ajatus poliittisista hallitsijoista, joilla oli oikeus hallita, muuttui vallankumouksen ajan Euroopassa ajatukseksi siitä, että kansakunta hallitsee itse itseään. Poliittinen julkisuus ja julkinen sensuroimaton debatti olivat keskeinen ja uusi piirre politiikassa.

Hegel vastusti absoluuttista monarkiaa ja puolusti perustuslailla rajoitettua monarkista valtajärjestelmää, jossa julkisella mielipiteellä oli keskeinen osuus. Käytännössä niin liberaalit kuin hegeliläisesti ajattelevatkin vastustivat sensuuria. Silti sanavapaudella on erilainen asema näissä poliittisen ajattelun malleissa: liberaalissa teoriassa se on ehdottoman keskeinen osa poliittista tilaa, hegeliläisessä perinteessä paljon toisarvoisempi. Tämä johtuu näiden kahden perinteen hyvin erilaisesta tavasta käsittää poliittinen avaruus.

Liberaali ajattelutapa olettaa lähtökohtana tarkemmin perustelemattoman yksilön käsitteen, jolle muu yhteiskuntateoria rakentuu. John Stuart Millin ajattelutavan mukaan yhteiskunta koostuu yksilöistä, jotka vaihtavat mielipiteitä. Jos mielipiteiden muodostusta ei estetä, niin paras mielipide pääsee voitolle keskustelun ja argumentaation

---

6 Käsittelen liberaalin ja hegeliläisen poliittisen ontologian eroa ja näihin perinteisiin liittyviä erilaisia demokratia- ja julkisuuskäsitteitä tarkemmin kirjani *Postmoderni politiikan filosofia* (Pulkkinen 1998) ensimmäisen osan luvuissa ja 3. Erottelen liberaalin ja hegeliläis-marxilaisen poliittisen ontologian niiden rakennuselementtien loogisen järjestyksen mukaan.

tion tuloksena.<sup>7</sup> Kyse on yksinkertaiselta kuulostavasta mutta erittäin vaikuttavasta ajattelutavasta, jossa sanavapaudella on keskeinen sija.

Hegeliläinen ajattelutapa olettaa, että ihmisyksilö ja hänen mielipiteensä ovat olemassa vain kulttuurisen yhteisön seurauksena. Loogisesti hegeliläisessä poliittisessa ontologiassa yksilön käsitettä edeltää yhteisön käsite. Edelleen hegeliläisessä ajattelutavassa yhteisö käsitetään ”tahdoksi”, eräänlaiseksi kulttuuriseksi mielen samuudeksi yhteisön sisällä verrattuna muihin kulttuureihin. ”Yleistahdon” käsite sisältää poliittisessa teoriassa ajatuksen yhteisön yhdestä mielestä.

Yleistahdon käsite implikoi poliittisesti vaikuttavan ajatuksen, jonka mukaan on aina periaatteessa (transendentiaalisesti) olemassa tietämisen ja tahtomisen tapa (kognitio ja arvomaailma), joka on ”tämän yhteisön” tai ”tämän kulttuurin” oma ja joka on yksi. Esimerkiksi on olemassa ”suomalainen arvomaailma”. Poliittisessa päätöksenteossa on tällöin kyse ”yleistahdon” tavoittamisesta.

Poliittiset toimijat eivät tällaisen ajattelutavan mukaan esiinny yksilöinä, jotka ajavat omia käsityksiään tai omia etujaan, vaan he esiintyvät henkilöinä, jotka ovat asettuneet hakemaan yleistahdon ilmausta ja väittävät olevansa paremmin yleistahdon palveluksessa kuin toiset. Käsitys on, että poliittisen alueella toimitaan yhteisen hyvän vuoksi, kun taas johdonmukaisesti liberaalissa mallissa yksilö ei koskaan lakkaa olemasta ennen kaikkea oman etunsa nimissä toimiva toimija myös poliittisesti toimiessaan. Poliittinen tila ymmärretään eri tavoin; poliittinen subjektius rakentuu eri lailla.

Hegeliläisessä perinteessä poliittinen tila käsitetään yhdeksi tahdoksi, joka miettii itseään ja uudistaa itseään samaan tapaan kuin ihmisyksilönkin mieli pohtii sisäisesti oikeaa ja väärää ja ohjaa toimiaan. Ajatus siitä, että yhteisö ohjaa itse itseään, jatkuu ja saa entistä

7 Millin sananvapaudesta esittämään argumentointiin liittyy erilaisia aspektejia, jotka yhdistävät liberaalin ontologian, utilitaristisen arvomaailman ja tiettyjä piirteitä saksalaisesta traditiosta, jotka Mill omaksuu Humboldtin kautta. Analysoin Millin sananvapauden puolesta esittämiä argumentteja tarkemmin kirjassani *Valtio ja vapaus* (Pulkinen 1989, 117–119) ja niiden implikaatioita demokratiakäsitykselle kirjassani *Postmoderni politiikan filosofia* (Pulkinen 1998, 39–45 82–84). Millistä erityisesti lehdistöteoreettisesta näkökulmasta, ks. Mäntylä 2007.

johdonmukaisemman muodon marxilaisessa poliittisessa käytännössä, jossa yhteisö ohjaa itseään loppumattomien suunnitelmien avulla. Itseohjautuvuus on keskeinen arvo tässä perinteessä.

Poliittisen ontologian erosta seuraa, että myös sanavapauden merkitys käsitetään eri tavoin. Liberaalin teorian mukaan mielipide on lähtöisin alkuperäisestä yksilöstä. Yksilö käsitetään transendenttaalisesti: sen ainoat ominaisuudet ovat intressi ja kyky valita intressin mukaisesti. Koska liberaali ontologia perustuu ajatukseen alkuperäisestä vapaasta liikkeestä, jota poliittisten rakenteiden aina nähdään rajoittavan, myös sananvapaus on tärkeä arvo. Sana on vapaa, se pulppuaa yksilöistä heidän omien intressiensä ja valintojensa mukaisesti, jollei sitä erityisesti rajoiteta.

Hegeliläisessä ontologiassa alkuperäistä, mielipiteitä esittävää transendenttaalista yksilöä ei ole, vaan puhetta ja mielipiteitä pidetään ontologisesti kulttuuria seuraavina ja kulttuurin tuottamina. Nationalistinen ja sosialistinen poliittinen ajattelu ei siksi painota alkuperäisen vapauden vaalimista. Se olisi absurdia. Poliittinen kunnianhimo kohdistuu sen sijaan siihen, kuinka tietoinen kulttuuri on itsestään, miten hyvin se ohjaa itse itseään poliittisesti ja miten täydellisesti jokainen sen kansalainen on mukana tässä prosessissa tietoisena mielenä.

Demokratian kriteeriksi muodostuu liberaalissa traditiossa se, kuinka hyvin yksilöiden vapaus on suojattu poliittisen koneiston toiminnalta, kun taas hegeliläisessä traditiossa demokratian kriteeri on, kuinka moni yksilö on mukana yhteiskunnan tietoisessa itsensä ohjaamisessa. Liberaalille teorialle alhainen äänestysprosentti ei ole ongelma eikä poliitikkojen ammattimaisuus anna aiheutta narkästytykseen, mutta valtion puuttuminen vapaaseen tiedottamiseen on kardinaalirikos. Johdonmukaisessa hegeliläis-pohjaisessa yhteisösubjektille rakentuvassa ajattelutavassa taas poliittinen osallistuminen on huolen aiheena: kaikkien pitäisi olla mukana poliittisessa prosessissa, ja alhainen osallistuminen ja poliitikkojen ammattimaisuus on vaara. Kun ihanteen mukaisesti kaikki osallistuvat, niin poliittinen prosessi johtaa siihen, että johtajiksi seuloutuvat ilmaisevat yhteisön tahdon. Kaikkien vapaus esittää mielipiteitä ei painotu tällaisessa

tavassa käsittää politiikka: jos yleistahdon uskotaan seuloutuvan aina esille poliittisessa prosessissa, niin miksi harhaisempien käsitysten esittämisoikeudesta pitäisi kantaa huolta.

Hegeliäisen ajattelutavan olennainen ero liberaaliin poliittiseen ontologiaan verrattuna on se, että ajatellaan, että periaatteessa on yksi käsitys, joka on oikea ja joka vastaa ideaalisti yleistähtoa. Liberaalin käsityksen mukaan yleistä tahtoa ei ole, on vain yksilöitä, joilla on omat intressinsä ja tahtonsa, ja jotka kilpailevat vaikutusvallasta. Vaikka poliittinen prosessi koskee yhteistä ja vaikka keskustelu tähtää yhteiseen käsitykseen, niin ontologinen perusoletus yksilöistä ensisijaisina tahdonmuodostajina säilyy.

Sananvapaudella on siis erilainen paikka poliittisessa järjestelmässä kahdessa suuressa poliittisen teorian modernissa eurooppalaisessa traditiossa: siinä joka on englanninkielinen ja toimii liberalismiin nimissä, ja siinä Hegeliin pohjautuvassa traditiossa, jolle perustuvat nationalistinen ja sosialistinen ajattelu ja joka toimi enemmän saksan kielellä.

Suomessa jälkimmäisellä traditiolla on ollut aiemmin enemmän sijaa kuin useimmissa muissa Euroopan maissa: Suomen suomenkielinen poliittinen kulttuuri syntyi hegeliläisen nationalismiin merkeissä 1800-luvulla, ja myös sosialistinen traditio on ollut Suomessa vahva. (Italialla on hieman samankaltainen poliittisen ajattelun traditiohistoria.) Muut Pohjoismaat ovat perinteiltään hyvin erilaisia kuin Suomi. Erityisesti sananvapauden kysymyksissä välimatka muihin Pohjoismaihin onkin ollut suuri.

## Snellmanin tulkinta

J. V. Snellman tulkitsi Hegeliä aivan tiettyyn suuntaan, ja tämä suunta oli pikemminkin omiaan lisäämään kuin vähentämään sananvapauden merkitystä. Snellmanin erityinen kiinnostus kohdistuu Hegelin filosofiassa moraali- ja yhteiskuntaoppiin eli Hegelin *Oikeusfilosofia*-teokseen. Tätä oppia filosofi Snellman esittelee varhaisessa teok-

sessaan *Philosophisk elementarcurs. Tredje häftet, Rättslära* (1840), hieman sen jälkeen ilmestyneessä *Läran om staten* -kirjassa (1842) sekä uudestaan professoriksi tultuaan luennoissaan (1856–1863). Snellmanin tulkintalinja pysyy samana ja vahvistuu ajan kuluessa. Tulkintalinjan ydin on se, että Snellman korostaa moraalisen toimijan osuutta yhteiskunnallisessa muutoksessa.<sup>8</sup>

Snellmanin tulkintalinjan voi sanoa tiivistyvän käsitteeseen *insigt*, oivallus. Hegeliläisen ajattelutavan mukaan yhteiskunnallinen kehitys tapahtuu yleistahdon mukaisesti ja yksittäisen poliittisen toimijan pyrkimys on ilmaista yleistahdot. Siten poliittinen toiminta muodostuu ikään kuin pyrkimykseksi arvioida mikä yleistahdot kunakin asian suhteen on. Yleistahdon arviointiin ja siihen perustuvaan toimintaan sisältyy kuitenkin Hegelin mukaan useita osatekijöitä, joista yksi on toimijan oma vakuuttuneisuuden tunne tekonsa oikeudesta. Hyvään poliittiseen tekoon tai moraaliseen arviointiin ei riitä se, että toimija arvioi teon olevan vallitsevan yleistahdon mukainen, hänen on myös henkilökohtaisen omatuntonsa mukaan tunnettava se oikeaksi. Snellmanille tämä vakuuttuneisuus, eli ”oivallus”, kohoa kaikkein olennaisimmaksi asiaksi moraali- ja yhteiskuntateoriassa, ja hän korostaa lakkaamatta sen tärkeyttä.

Sama moraalisen vakuuttuneisuuden painotus käy ilmi myös Snellmanin omassa poliittisessa toiminnassa. Snellman joutui 1840-luvulla dosenttiopetuksensa ja osakuntatoimintansa vuoksi pitkälisiin kiistoihin yliopiston kanssa siitä syystä, että hän ei suostunut ottamaan vastaan määräyksiä, joiden oikeellisuudesta ei ollut vakuuttunut. Molemmissa kiistoissa hän piti periaatetta tärkeämpänä kuin käytännöllistä joustamista vallanpitäjien mielen mukaisesti. Toinen kiistoista koski Snellmanin opettaman kurssin nimeä. Vaikka kurssin sisältöön ei puututtu mitenkään, Snellman hankki itselleen hankalan ihmisen maineen yliopiston vallanpitäjien keskuudessa olemalla itsepäinen kysymyksessä siitä, saiko kurssin nimi olla ”Akateemises-

8 Olen esittänyt Snellman-tulkintani perusteita ensin gradutyössäni ja sitten kirjassani *Valtio ja vapaus* sekä myöhemmin kommentteissani *Samlade arbeten* osissa VIII–X julkaistuihin J.V. Snellman luentokäsikirjoituksiin.

ta vapaudesta”. Toinen kiista koski Snellmanin valintaa osakunnan kuraattoriksi. Yliopistohallinto kiisti opiskelijoiden oikeuden valita oma kuraattorinsa ja määräsi Snellmanin tehtävään. Opiskelijoilla ei ollut mitään Snellmanin nimitystä vastaan, päinvastoin, mutta hän kieltäytyi hoitamasta tehtävää, koska hänet oli määrätty siihen ylhäältä päin sen sijaan, että hänet olisi valittu tehtävään demokraattisten periaatteiden mukaisesti. Oikeudenkäynnit asiasta olivat pitkälliset. Kaikki tämä tapahtui yliopistoympäristössä, jossa konsensusta ja rauhaa ei yleensä häirinnyt mikään. Snellmanista tulikin pian *persona non grata* yliopistossa.<sup>9</sup>

Lehdistön kriittisen funktion synnyssä Snellmanilla on aivan oma erityisen merkittävä asemansa Suomen historiassa. Snellman nimenomaan saattoi kriittisen lehdistön idean käytännön toteutuksen alkuun Suomessa toimittamalla selkeitä mielipiteitä esittävää ja viranomaisiin kriittisesti suhtautuvaa, suomalaisessa lehdistöhistoriassa urauurtavaa *Saima*-lehteä.<sup>10</sup>

Snellmanin suhde lehdistön vapauteen, kritiikkiin ja oman mielipiteen oikeuteen oli aivan erityisen kiihkeä. Hänen omassa toiminnassaan tätä osoittaa esimerkiksi selkeän jyrkkä kieltäytyminen virallisen lehden toimittajan tehtävästä vuonna 1850. Tämä tapahtui tilanteessa, jossa taloudellinen turvallisuus olisi ollut Snellmanille tarpeen ja jossa hän joutui valitsemaan täysin kirjalliselta uralta poikkeavan tehtävän elatuksensa turvaamiseksi. Snellmanin kieltäytymisen perusteet olivat jälleen periaatteelliset: hänen mielestään ajatus hallituksen toimittamasta ja kustantamasta virallisesta lehdestä oli täysin lehdistön vapauden ja kriittisen tehtävän vastainen.<sup>11</sup>

Usein esitetään, että Snellman olisi muuttunut vanhemmalla iällä konservatiivisemmaksi. Tälle väitteelle on vaikea löytää perusteita. Virallisen lehden toimittajuudesta kieltäytyminen on yksi osoitus

9 Rein 1981 1,113–127.

10 *Saima* -lehti oli käytännöllisesti katsoen kokonaan Snellmanin kirjoittama. Kirjoitukset on julkaistu *Samlade arbeten* osassa IV. Koko lehdestä on myös ilmestynyt näköispainos kolmessa osassa 1993. *Saiman* periaatteista kts. esim. Kinnunen 1979.

11 Rein 1981 1,483–489.

siitä, että hänen näkemyksensä lehdistön roolista eivät muuttuneet. Saadakseen yliopistoviran (Snellman nimitettiin professoriksi 1856) Snellmanin ei tarvinnut muuttua, sillä maailma hänen ympärillään muuttui kun Aleksanteri II nousi Venäjän valtaistuimelle.<sup>12</sup> Yliopisto-opetuksessaan Snellman opetti samoja asioita, joita hän oli kehittänyt filosofiassaan 1840-luvulla. Hän painotti yksityisen moraalisen vakuuttuneisuuden osuutta poliittisessa toiminnassa.<sup>13</sup> Senaattorina Snellman toimi kuten hieman ulkopuoliselta yliopistomieheltä saattoi odottaakin ja erosi seurauksena konfliktista valtaa pitävien kanssa.<sup>14</sup>

Snellmanin filosofia pysyi samankaltaisena läpi hänen elämänsä, ja hän toimi usein poikkeuksellisen rohkeasti puolustaessaan julkisen vallan kritiikin yleistä periaatetta. Snellmanin hahmo tarjoaa siksi mahdollisen esikuvan julkisuusperiaatteen ja siviilirohkeuden puolustajille suomalaisessa kulttuurissa.

Mikä Snellmanin perintö sitten oikeastaan on? Näyttää siltä, että hegeliläisen ajattelutavan perusluonteen vuoksi perintö vaikuttaa siihen, miten julkiseen kritiikkiin suhtaudutaan Suomessa: julkista kritiikkiä ei pidetä niin tärkeänä kuin liberaalin tradition maissa. Samalla Snellmanin perintö hänen oman henkilökohtaisen toimintansa perusteella kannustaa siviilirohkeuteen ja korkeaan lehdistöetiikkaan. Julkisuuden kriittisen tehtävän kannalta tarkasteltuna Snellmanin perintö Suomessa on siis vähintäänkin ambivalentti.

Koska Snellmanin perintö on sananvapauden myöhemmän muotoutumisen kannalta ristiriitainen, niin suomalaisen sananvapauden heikon ilmenemisen syitä, tai pikemminkin kontekstia, tulisi etsiä myös muista poliittisen kulttuurin ja sanankäytön piirteistä. Sananvapauden käyttöön liittyy yleinen auktoriteettikulttuuri; tämän yhteydessä käytetään usein sanoja ”siviilirohkeus” ja ”kansalaisrohkeus”, millä tarkoitetaan kykyä asettaa auktoriteetteja kyseenalaiseksi. Väittäisin, että suomalaisen sananvapauden käytön kulttuuria

12 Rein 1981 II, 1–49.

13 Näiden luentojen sisältö on yksityiskohtaisesti analysoitu pro gradu -työssään 1982 ”J. V. Snellmanin yhteiskuntafilosofiset näkemykset hänen luennoissaan 1956–1963.” Helsingin yliopisto, poliittisen historian laitos.

14 Rein II, 380–303, 460–444, 495–516.



säätelevät paitsi poliittisen teorian perinteeseen sisältyvät asenteet myös auktoriteettisuhteisiin yleensä liittyvä kulttuuri. Suomalaiselle auktoriteettikulttuuria voi mielestäni analysoida sekä agraarisena auktoriteettikulttuurina että jälkikoloniaalisena kulttuurina. Koska jälkikoloniaaliseen tilanteeseen on kietoutunut kieli, Suomen suomenkielinen ja ruotsinkielinen julkisuus ovat myös hyvin eri tavalla rakentuneita. Suomen suomenkielinen julkisuus on autoritaarisempi.

### Mistä autoritaarisuus?

Idän ja hegeliläisen perinteen vaikutusta ei pidä kiistää, ne ovat osaltaan vaikuttaneet julkisuuden käytön muotoutumiseen tässä maassa. Haluaisin kuitenkin pohtia vielä muitakin hypoteeseja. Autonomian aika muokkasi suuresti maan poliittista kulttuuria, mutta mikä vaikutus oli suomalaisiin 700 vuotta ennen autonomian aikaa jatkuneella koloniaalisella tilanteella? Millaiseksi se muovasi suomalaisen agraarikulttuurin ja sen auktoriteettirakenteet? Miten 700-vuotinen koloniaalisuhde Ruotsiin sekä ruotsin ja suomen kielen rajan ymmärtäminen osaksi valta- ja auktoriteettisuhteita ovat vaikuttaneet Suomen suomenkieliseen ja ruotsinkieliseen auktoriteettikulttuuriin?

Kulttuuria analysoitaessa enemmän haitallisia kuin informatiivisia ovat mielestäni sellaiset selitysmallit, jotka pitävät merkityksellisinä kansanluonteen tai kielen muuttumattomia ominaisuuksia, esimerkiksi suomalaisten myötäsyttyistä juroutta tai suomen kielen ilmaisukyvyttömyyttä tai muita yleistäen esitettyjä epähistoriallisia piirteitä. Mitä mielenkiintoisinta sen sijaan on tarkastella sitä, miten konkreettiset historialliset tilanteet ovat hitaasti muodostaneet nykyisen tilanteen, miten ne vaikuttavat tämän päivän kulttuurissa ikään kuin arkeologisina kerroksina. Kulttuurien muuttuminen on usein hämmästyttävän hidasta.

Voisi esittää hypoteesin, että jälkikoloniaalisen kulttuurin erityiset piirteet tulevat esille suomalaisessa julkisuuskulttuurissa. Ylä- ja alaluokkaa erottava kieli koloniaalisessa kontekstissa on äärimmäisen

voimakas auktoriteettisuhdetta vahvistava tekijä. Hallitsevien ja hallittujen välillä muodostuu aivan eri suuruusluokkaa oleva ero, kun heidän välillään on kielimuuri. Täydellistä kielellistä eroavuutta voi verrata rodulliseen eroon: se on välittömästi havaittavissa eikä se ole helposti kierrettävissä. Kuilu meistä teihin on syvempi kuin silloin, kun yhteiskuntaluokkien ero kulkee samaa kieltä puhuvien välillä. Kun kieli erottaa dramaattisesti, on alamaisen lähes mahdotonta samaistua herraan.

Ero herran ja alamaisen välillä muodostuu tällaisissa olosuhteissa pysyvän oloiseksi, suuremmaksi ja ylitsekäymättömämmäksi kuin se muuten olisi. Auktoriteettisuhteesta muodostuu latautunut: ajatus siitä, että voisi olla toisella puolella yhteiskunnallista luokkarajaa, on mahdoton. Tällöin ainoat vaihtoehdot ovat joko hyväksyä kritiikittömästi auktoriteetti tai sitten jyrkästi kiistää se ja ryhtyä totaaliseen kapinaan, koska siirtymämahdollisuutta ei ole. Ajatus siitä, että voisi itse olla periaatteessa auktoriteetin paikalla, eli että auktoriteetti on periaatteessa vaihdettavissa ja että ajallaan myös itse voisi olla auktoriteetti, on mahdoton, koska ero auktoriteettiasemassa olevan ja itsen välillä olemuksellistuu: auktoriteettiasema näyttäytyy persoonan pysyvänä ominaisuutena, jota kielellinen ero ilmentää.

Väitän siis, että vaikka auktoriteettisuhteita tietenkin on sosiaalisten luokkien välillä kaikkialla, niin kielellisen eron ja luokkaeron lankeaminen yhteen korostaa sosiaalista eroa. Se tihentää eroa kokemuksellisesti niin, että se näkyy kulttuurissa hyvin pitkään jälkeenpäinkin yleisenä auktoriteettisuhteiden tulehtuneisuutena, vaikeutena olla sen enempää herran kuin alamaisenkaan asemassa.

Tämänkaltaisen rakenne on ollut mielestäni nähtävissä pitkään Suomen poliittisessa kulttuurissa. Auktoriteettisuhde on latautunut: vallan pitämiseen ja sen luovuttamiseen ei suhtauduta neutraalisti, vaan jos valta-asema on, sitä paisutellaan kohti tilannetta, jossa kritiikkiä ei enää tarvitse ottaa huomioon. Jos taas ollaan alistetussa asemassa, on tendenssi ajatella, että ei ole mitään oikeutta asettaa vallassa olevien asemaa kyseenalaiseksi. Asemat totalisoituvat, niitä ei käsitetä väliaikaisiksi ja muuttuviksi.

Kyse ei ole pelkästään siitä, että ne, joilla on valtaa, tekisivät itsestään kritiikin tavoittamattomia, vaan siitä, että heiltä myös odotetaan koko kulttuurin voimalla tällaista asennoitumista. Poliitikot eivät yleensä varsinaisesti ota valtaa, vaan paljon yleisempää on, että he ovat sellaisia kuin heidän odotetaan olevan. Kun auktoriteettikulttuuri niin edellyttää, niin auktoriteettiasemassa oleva henkilö ei voi epäonnistua tehtävässä, menettää valtaansa ja sitten mahdollisesti saada sitä uudelleen toisessa tehtävässä. Sen sijaan auktoriteetti liitetään kiinteämmin persoonaan: auktoriteettia joko on tai ei ole; jos sitä on, sitä on kaikkien asioiden suhteen, ja jos sen menettää, sen menettää kokonaan eikä sitä saa takaisin.

Myös Suomessa pitkään jatkuneeseen agraariseen historiaan liittyy arvostelua vaikeuttavia sekä auktoriteettisuhteita vahvistavia piirteitä. Agraariseen kulttuuriin liittyy paikallaan pysyminen ja paikkakuntalaisuus, jossa yhteiskunnalliset paikat on tarkasti ja kiinteästi määritetty. Auktoriteettisuhteet ovat tällaisessa ympäristössä kiinteitä. Ne liittyvät persoonaan pysyvästi, eivät tehtävittäin vaihdellen. Liberaali kansalaisyhteiskunta edellyttää tehtävän mukaan orientoitunutta ajatusmaailmaa: sitä, että henkilö voi olla huono yhdessä tehtävässä mutta erottuaan siitä taas hyvä jossakin toisessa. Agraarikulttuuriin kuuluva ”kerran johtaja aina johtaja” -ajattelu ei sovi yhteen kritiikkikulttuurin kanssa, niin kuin ei myöskään suomalaiseen agraariyhteisöön kuuluva häpeäkulttuuri, epäonnistumiseen liittyvä täydellinen aseman menetys. Asenteet ovatkin vähitellen muuttumassa: 1990-luvulta lähtien julkisuuden ”kohujen” myötä erotetut tai eronneet ministerit: ovat esimerkiksi kaikki jatkaneet politiikassa ja palanneet luottamustehtäviin.<sup>15</sup>

15 Julkisuuteen tulleiden ”kohujen” vuoksi erotetut tai eronneet ministerit 1990-luvulta lähtien ovat: Kauko Juhantalo joka julkisen kohun (1992/93) saattelemana sai oikeuden tuomion talousrikoksista, mutta palasi silti takaisin eduskuntaan; Arja Alho, joka joutui eroamaan ministerin tehtävistä kohtuullistettuaan puoluetoverinsa Ulf Sundqvistin vahingonkorvaukset (1997), mutta palasi kansanedusajaksi; Suvi Lindén erosi annettuaan valtion tukea golfkentälle, jonka osakas oli (2002), mutta on ollut myöhemmin ministerinä kahteenkin otteeseen; Anneli Jäätteenmäki käytti Irakin sotaan liittyviä salaisia muistioita vaaliaseena Paavo Lipposta vastaan, ja sai syytöksen yllytyksestä virkasalaisuuden rikkomiseen (2003), mutta on jatkanut europarlamentaarikkona; Ilkka Kanerva joutui eroamaan (2008) lähetettyään seksiviestejä virkakännykästä.

Suomalaiseen sananvapauden käyttämättömyyteen sanotaan vaikuttavan myös maan vähäisen väestömäärän ja tiedotusvälineiden taloudellisen keskittyneisyyden. Tämä pitää varmasti paikkansa. Käytännössä maassa on yksi sanomalehti ja yksi iso sähköisten viestinten kompleksi, joka on valtiollisesti rahoitettu ja siksi riippuvainen poliittisesta valtarakenteesta. Liberaalin kansalaisyhteiskunnan ajatuksen mukaisessa ihanteellisessa mallissa tilanne olisi toisenlainen.

## Sanavapauden käyttö ja käyttämättömyys

Kaikista suomalaisen sanavapauden käytön arkeologisista vaiheista muodostuu oma erityinen tilanteensa, se missä Suomen kritiikkikulttuuri tällä hetkellä on. Liberaali kansalaisyhteiskunnan käsite on yksi tapa jäsentää ihanne, joka on yhteinen monille tällä hetkellä, vaikka sen tavoittamattomuuden syistä ollaan eri mieltä. Se ei kuitenkaan ole ainoa. Liberaali perinne ei ole koskaan ollut merkittävä osa Suomen historiaa, silti demokratiaan kuuluva kritiikkikulttuurin ihanne on kehittynyt. Snellmanin perintö Suomessa antaa aineksia samaan kuin mikä myös liberaalissa ajattelutavassa on muodollisia sanavapauden edellytyksiä tärkeämpi: loppujen lopuksi sanavapauden käytön kannalta tärkeintä on yksittäisten toimijoiden oma moraali ja suhtautuminen vallankäyttöön.

Kyse on siitä, että yksittäiset toimijat uskaltavat nousta esiin ja julkisesti esittää kritiikkiä ja oman oikeudentuntonsa mukaisia käsityksiä vaikka ne poikkeaisivat kunnioitettujen vallassa olevien henkilöiden käsityksistä. On myös kyse siitä, että ne, joilla on yhteiskunnallisia valta-asemia, oikeasti kuuntelevat julkista kritiikkiä, ottavat sen huomioon toimissaan ja uskaltavat myös tarpeen tullen

---

Jo sitä ennen (2005) oli julkisesti käsitelty laajasti hänen seksiviestintäänsä. Myöhemmin vaalirahaskandaalin (2009–2011) yhteydessä hänet tuomittiin, mutta sitten vapautettiin (2013) lahjussyytteestä, ja hän on jatkanut aktiivisesti kansanedustajana ja poliitikkona; Matti Vanhanen erosi vaalirahaskandaalin vuoksi (2009), mutta on palannut kansanedustajaksi ja eduskuntaryhmän puheenjohtajaksi; Heidi Hautala erosi valtionyhtiöiden johtamista koskeneen kritiikin vuoksi (2013), ja tuli valituksi Europarlamenttiedustajaksi 2014.

luopua tehtävistään. Demokraattinen kulttuuri edellyttää kritiikkiä, rohkeutta, omanarvontuntoa, kykyä esittää tyhmiä kysymyksiä, olla omaa mieltään, asettaa auktoriteetteja kyseenalaiseksi. Se edellyttää tätä niin kansalaisilta kuin toimittajiltakin. Se edellyttää myös poliittisilta päättäjiltä taitoa nähdä yleinen mielipide, havaita kritiikki ja kykyä luopua valta- asemasta.

Snellman ei loppujen lopuksi antanut niin huonoa esimerkkiä: hän ei arastellut arvostelemista eikä arvostelua.

### *Lähteet*

- Kantola, A. (toim.) (2011) *Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Klinge, M. (1978) *Kansalaismielen synty. Ylioppilaskunnan historia II*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kinnunen, M. (1981) Murroskauden lehtimies. *Tiedotustutkimus* 4 (3), 3647.
- Manninen, J. (1979) Hegelianismen i Finland på 1800-talet. *Lychnos, Lärdomshistorista samfundets årsbok 1977/78*, 87–114.
- Mill, J. S. (1982) *Vapaudesta*. Helsinki: Librum.
- Mäntylä, J. (2007) *Totuus markkinoilla. Liberalistinen lehdistäteoria ja John Stuart Mill*. Tampere: Tampereen yliopisto. Verkossa: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/67727>
- Pulkkinen, T. (1982) J. V. Snellmanin yhteiskuntafilosofian järjestelmä vuosien 1856–1863 luennoissa. Pro gradu -tutkielma Helsingin yliopiston poliittisen historian laitoksella.
- Pulkkinen, T. (1989) *Valtio ja vapaus*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Pulkkinen, T. (1998) *Postmoderni politiikan filosofia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rein, Th. (1981) *Juhana Vilhelm Snellman I–II*. Helsinki: Otava. Saima. 1844, 1845, 1846 . 1993. Helsingfors: Stadsrådets kansli.
- Snellman, J. V. (1840) Philosophisk elementarcurs. Tredje häftet, Rättslära. *Samlade arbeten II*, (1992) Helsingfors: Stadsrådet kansli.
- Snellman, J. V. (1842) Läran om staten. *Samlade arbeten III*, 297–498. (1993) Helsingfors: Stadsrådet kansli.
- Snellman, J. V. 1856–1863. Föreläsningar i sedelära. *Samlade arbeten VIII* (1996), 503–524; 534–638; IX (1997), 768–852; X (1997), 439–533; 628–698; Helsingfors: Stadsrådets kansli.

## SUOMALAISEN SENSUURIN VAIHEET KALEVALASTA VERKKOAIKAAN

*Kai Ekholm & Päivikki Karhula*

Suomalaisen sensuurin ja sananvapauden rajat ovat määrittäneet pitkälle kunkin ajan yhteiskuntakehityksen ja poliittisen ja aatteellisen ilmapiirin kehyksissä. Sananvapauden käsitykset ovat kehittyneet käsi kädessä painetun sanan, median ja lukutaidon leviämisen myötä alkaen kirjapainotaidosta, sanomalehtien ja koululaitoksen synnystä. 1800-luvulta alkaen voimistuneet valistuksen, liberalismien ja nationalismien aatteet vaikuttivat sääty-yhteiskunnan murtumiseen moderniksi oikeusvaltioksi ja demokratiaksi. Samalla muotoiltiin käsitykset kansalaisten oikeuksista, joihin kuului itsenäisyyden ajan alkuvuosista lähtien 1919. hallitusmuodossa määriteltä jokaiselle kansalaiselle kuuluva sananvapaus.

Sananvapauden kehityskaari on ollut jossain määrin paradoksaalinen. Lakiin perustuva sananvapauden vahvistuminen ei kaikissa kehitysvaiheissa ole tarkoittanut sensuurin poissaoloa. Samaan aikaan kun lainsäädäntö on voinut periaattein vahvistaa sananvapautta tukevia oikeuksia, on käytännössä saattanut olla voimassa myös tiukka sensuuri. Ruotsin vallan aikaan hyväksyttiin maailman ensimmäisiin kuuluva *kirjoitus- ja painovapausasetus* (1766), mutta käytössä oli silti

vuodesta 1800 luvulle saakka *painotuotteiden valvontaohjeisto*, johon tukeutuen harjoitettiin etenkin uskonnollista ja poliittista sensuuria. Vielä myöhään 1970-luvulla suomalaisen median poliittinen sensitiivisyys osoittautui niin värittyneeksi, että siitä on puhuttu suomettumisena. Vaikka 2000-luvulle tullessa on tapahtunut kiistämätöntä lakien ja kulttuurin tukemaa avartumista, joka neljäs toimittaja kokee edelleen, että on aiheita tai näkökulmia, joita ei ole sopivaa ottaa esille. Sananvapautta ovat rajoittaneet lakien rinnalla myös sosiaalisen kontrollin käytännöt, minkä seuraukset voivat tuntua itsensensuurina.

Aleksandrian kirjaston johtajan Ismail Serageldinin mukaan sensuuri on historiassa tiivistynyt kolmeen keskeiseen teemaan: King, God and Sex. Poliittisen, uskonnollisen ja seksuaalisuuteen liittyvän sensuurin osuus on ollut keskeinen myös suomalaisen sensuurin historiassa. Siitä alkaen, kun kulttuuriperintöä on alettu koota kirjalliseen muotoon, on myös harjoitettu sen tulkintaa sopivaksi katsottuun muotoon. Kalevalasta alkaen on ilmaisumuotoja ensiksi siistitty säädylisemmiksi uskonnollisista syistä, kun taas etenkin Venäjän vallan alaisuudessa poliittinen sensuuri saattoi olla tiukkaa.

Vielä 2000-luvun ja verkkoajan Suomessa politiikan, uskonnon ja seksuaalisuuden teemat ovat sananvapauden rajoja määrittelevissä kiistoissa keskeisiä, vaikka konfliktien luonne on muuttunut. Globalisaation aikakaudella uskonnollinen törmäyskurssi on syntynyt islamin ja maallistuneen yhteiskunnan välille. Poliittinen sensitiivisyys suhteessa Venäjään on väistynyt, mutta uudenlaista varovaisuutta on kehkeytymässä, kun Putinin kauden Venäjällä on syntynyt jälleen kansainvälisiä ja poliittisia jännitteitä. Seksuaalisuuden osalta sananvapaudellinen konfliktipinta on syntynyt toisaalta suhteessa seksuaalivähemmistöihin, toisaalta suhteessa lapsipornoon, josta on tullut keskeinen perustelu verkkosensuurille.

## Sensuurin käsitteestä

Sensuurin käsite on moniulotteinen eikä kovin tarkkarajainen. Wikipedian määritelmän mukaan sensuuri on ”viranomaisten suorittama suullisten, kirjallisten tai kuvallisten esitysten tarkastus, jonka läpäisy on edellytys julkaisun levitykselle tai julkiselle esittämiselle”. Kun sensuurista puhutaan, sillä yleensä viitataan juuri tähän ns. klassiseen sensuuriin, jolle leimallista olivat painettujen kirjojen hävitettäminen kokoelmista, kirjaroviot ja ankarat rangaistukset ei-toivottujen kirjojen kirjoittajille. Tunnetuimmat sensuurihankkeet viime vuosisadalla liittyivät kansallissosialistisen Saksan kirjasensuuriin ja Stalinin ajan terroriin. Ensimmäinen laaja julkinen kirjojen hävitystilaisuus pidettiin 1933 Berliinissä, jossa opiskelijat polttivat 25 000 juutalaisten kirjailijoiden teosta.

Sensuuri ei kuitenkaan välttämättä ole näin yksiselitteinen ilmiö, jota harjoitettaisiin vain totalitaarisissa olosuhteissa ja painettujen julkaisujen osalta. Eri maissa sensuuria toteutetaan hyvin eritasoisena vaikutukseltaan ja seurauksiltaan. Verkossa sensuuri on laajentunut ja tarkentunut siten, ettei se koske enää vain julkaisuja, vaan erilaisia tietosisältöjä. Kansainvälisissä vertailuissa puhutaan vähäisestä tai valikoivasta sensuurista vastakohtana yleiselle ja läpitunkevalle sensuurille (esim. Open Net Initiative<sup>1</sup>). Seuraukset ei-toivotun tai kriminalisoitujen sisältöjen tuottamisesta ja jakelusta voivat vaihdella aineistojen poistosta niiden tuottajien vangitsemiseen tai äärimmillään kuolemantuomioihin. Verkkosensuuri on saanut erilaisia muotoja eri kulttuureissa ja yhteiskunnallisissa konteksteissa. Esimerkiksi harjoitetun sensuurin laajuus, motivaatio ja kohteet vaihtelevat suuresti.<sup>2</sup> Verkkosensuurin tilannekuva 2010-luvulla on hyvin polarisoitunut; sensuuria toteutetaan laajasti ja ankarasti rangaistuna useissa totalitaarisissa maissa, kun taas länsimaissa demokratioissa valvonnan laajuus ja sananvapauden rajat verkossa ovat kevyemmät, mutta niissäkin valvonnan potentiaalin laajentuminen ja syventyminen on tullut jatkuvien kiistojen aiheeksi.

1 <http://map.opennet.net/filtering-pol.html>

2 Bitso & al. 2012, 11. 13.



Verkkoympäristössä sensuuri ei välttämättä enää kohdistu vain julkaisuihin, vaan siitä on tullut sisältöihin, yhteyksiin ja käyttäjiin puuttuvaa kontrollia, jota toteutetaan usein valvonnan pohjalta. Sensuuri ja suodatus voi sisältyä myös sovellusten toiminnallisuuteen hienojakoisella tavalla, joka on ohjelmallisesti rakennettu.

Samalla sensuurista on tullut näkymätöntä ja monitoimijaista. Kun puuttuvat kirjat tai kirjaroviot ovat voineet olla julkisesti tiedossa, verkosta poistetut tiedot, sisältöihin pääsyn eston laajuus, suodatuksen periaatteet ja sensuurin toimijat eivät välttämättä tule koskaan tule ilmeiseksi käyttäjille.

Sensuuria voidaan katsoa myös prosessina. Seuraava Yhdysvalloissa käytetty määritelmä osoittaa, kuinka ongelmallista on täsmentää sitä, mistä sensuuri varsinaisesti alkaa, jos sitä tarkastellaan ongelmalliseksi katsotun sisällön tunnistamisesta ja arvottamisesta sen pohjalta käytäviin toimiin saakka:

- *Tiedustelu* (inquiry). Tiedustelupyyntö, tavallisesti epävirallinen, jolla halutaan määritellä jonkin kokoelmassa olevan esineen ’järkevyy’, toisin sanoen miksi se on otettu kokoelmaan.

Samansukuisia toimia voidaan kuvailla mm seuraavilla termeillä:

- *Huolen ilmaus* (expression of concern). Tiedustelu, jossa on arvottavia sävyjä. Kysyjä on jo ottanut kyseessä olevaan materiaaliin arvottavan tuomitsevan. asenteen.
- *Valitus* (complaint). Muodollinen, kirjallinen valitus, jolla kirjasto on arkistoinut, koskien jonkin materiaalin pitämistä tai sen sopivuutta.
- *Hyökkäys* (attack). Julkisesti esitetty lausunto, joka koskee jonkun aineiston arvoa; tavoitteena yleisen hyväksynnän hankkiminen toiminnalle. Tässä yhteydessä kirja yleensä nimetään ”uhatuksi” tai ”uhanalaiseksi”.

- Ja lopuksi varsinainen *sensuuri* (censorship). Aineiston poisto avoimesta kokoelmasta, poistajana valtion viranomainen.<sup>3</sup>

Sananvapauden kontrolli voi kuitenkin alkaa jo sisältöjen tuotannossa. Esimerkiksi median osalta sopivaksi katsottuja sisältöjä rajataan lakien, median itsesääntelyn ja sosiaaliseen kontrollin vaikuttamina. Itsesääntelyn piiriin kuuluvat ammatilliset ja laatukriteerit, kuten *Julkisen sanan neuvoston* (JSN) tuottamat journalistin ohjeet, joilla ei sinänsä arvoteta sisältöjä poliittisessa tai aatteellisessa mielessä. Toimittajien työssä heijastuu kuitenkin myös sosiaalinen kontrolli, kuten toimitusten ulkoisten tahojen tuottamat paineet ja kirjoittamattomat sisäiset linjaukset, jotka voivat vaikuttaa siihen, mitä asioita kyseinen media käsittelee ja mistä näkökulmasta.

Monet toimittajat tunnistavat työssään itsesensuuria, johon he ovat päätyneet tulkitsemalla ns. rivien välisiä käsityksiä siitä, mistä ei sovi tai mistä he pelkäävät puhua. Epäviralliset linjaukset ja lausumattomat sosiaaliset säännötkin voidaan käytännössä kokea sensuurina, jos tietyistä aiheista tai niihin otetuista näkökulmista tulee tabuja, joiden käsittely leimaisi toimittajan tai tuottaisi mahdollisesti muita sanktiota.

## Suomalaisen sensuurin alkuvaiheet

Sisältöjä on suodatettu kansanperinteestä alkaen. Niinpä esimerkiksi Kalevalaa luetaan tänään muodossa, joka soveltuu myös perheen rouvasväelle ja nyttemmin myös koululukemistoksi. Mikäli se julkaistaisiin muokkaamattomine suorasukaisine ilmaisuineen, käsitys sen yleveydestä kansalliseepoksena saattaisi rapista. Lönnrotin vanhasta *Kalevalasta* ja *Kantelettaresta* siivottiin Europaeuksen pyynnöstä rohkeita käänteitä, ”että Kalevala hyvin sopisi vallasväenkin naispuolille”. Vanhassa Kalevalassa Lemminkäinen ei jättänyt saaren impien joukkoon tytärtä, ”jonk ei maloa (= halkeama, rako) maannut, käsivartta

3 Kirjastojen 1980-luvulla käyttämä määritelmä painettujen aineistojen sensuurin suhteen. Feather & Sturges 2004, 63.

vaivutellut”. Korjatussa versiossa sama esitetään muodossa: ”Kunk ei vierehen venynyt.”

Kansanperinnettä ovat suodattaneet laulajat, kerääjät, toimittajat ja julkaisijat. Laulajat jättivät loitsuista osia pois, jotteivät ne menettäisi tehoaan. Laulaja saattoi myös pelätä joutuvansa käräjille pakanallisista taidoistaan syytettynä. Lisäksi runo tai sananlasku voitiin kertoa esim. mieskerääjälle rohkeampana. Lönnrotin arkistossa, *Lönnrotianassa* on mm. papinpilkkarunojen kohdalla lappunen: ”Minä muistutan teillen, että jos työ tätä runoja näytätten muillen niin älkääät sanoko minun tekemäkseni.”

Suomalaisen sensuurin historia alkaa varsinaisesti uskonpuhdistuksesta niin kuin painettu kirjallisuuskin. Reformaation hengessä taisteltiin sekä suomalaista muinaisuskoa että katolisuutta vastaan. Jacobus Finno poisti *Piae cantiones* -laulukokoelmasta näkyvimmit katoliset piirteet. Maskun Hemminki muutti katolista henkeä luterilaisemmaksi suomennoksen yhteydessä. Kun Finno julkaisi ensimmäisen suomalaisen *Virsikirjan* noin 1583, hän kielsi kalevalamitan käytön suomalaisessa runoudessa. Näin uskonpuhdistajat tulivat torjuneeksi keskiajan perinnösta sen upeimmat ilmentymät: kalevalamittaisen runouden ja yleiseurooppalaisen hengellisen runouden. Seurauksena oli painetun runoutemme kehityksen hidastuminen; se oli vuosisatoja kankeaa ja kömpelöä.

Suomen sodan jälkeen maamme liitettiin autonomisena suuriruhtinaskuntana Venäjän imperiumiin. Ruotsin lait säilytettiin, ja painotointa koski vuoden 1774 painovapausasetus. Vanhan säännösten perusteella joutui Jacob Judénin Jaakko Juteinin teos *Anteckningar af tankar uti varianta ämnen* (Muistiinpantuja ajatuksia erilaisista aiheista) poltettavaksi roviolla Viipurin torilla 1829.

Käsiin saadut 190 kappaletta poltettiin, jäljelle on jäänyt vain kourallinen suurimpiin kirjastoihin ja arkistoihin, mm. Kansalliskirjastoon ja SKS:n arkistoon. Juteinin teos on ainoa virallisesti roviolla poltettu teos sensuurin historiassamme. Autonomian ajan tutkijalle Kansallisarkistossa säilytettävä painoasiain ylihallituksen diaari on aarre. Yksityiskohtaisen tarkastuksen kohteeksi joutuneet teokset on

merkitty käsin laajoihin luetteloihin, joiden nimet ovat tuttuja; joukossa ovat muun muassa J.L. Runeberg, Juhani Aho ja Ilmari Kianto.

## Itsenäisyyden ajan sensuuri

Kuluvan vuosisadan Suomessa voidaan erottaa kuusi vaihetta suhteessa sensuuriin:

- 1917–1939 rajoitetun sananvapauden aika
- 1939–1947 sodat ja sensuuri
- 1947–1992 arvojen taistelua ja ja ulkopoliittista itsesensuuria
- 1993–2015 verkko aika ja kansalaisjournalismin nousu

Seuraavassa käydään läpi näistä kolme ensimmäistä suppeasti ja neljäs, verkko aika 1990-luvulta lähtien, laajemmin omana jaksonaan. Esitys pohjautuu tutkimushankkeisiin *Tiellä sananvapauteen – suomalaisen sananvapauden muisti 1917–2017* sekä *Sananvapaus ja sensuuri verkko aikana*<sup>4</sup>.

### *1917–1939 rajoitetun sananvapauden aika*

Suomessa ei vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan ollut ennakkosensuuria; hallitusmuoto takasi kansalaisille painovapauden. Elokuvien ja videoiden julkaisemiseen sovellettiin sitävästoin ennakkosensuuria. Poliittinen, uskonnollinen ja säädyllyksellä perusteltua sensuuria harjoitettiin kuitenkin käytännössä myös painetun aineiston suhteen.

Itsenäistymisen jälkeiset vuodet olivat erityisen vaikeita vasemmistolle. Työväenliikkeen historiaa tutkinut Tauno Saarela on laskenut, että oikeusministeriö nosti vuosina 1919–1936 työväenlehtiä vastaan

---

4 <http://www.sananvapausjasensuuriverkkoaikana.com/index.html>

yli 350 painokannetta. Kevään 1918 voittajien oikeuskäsityksiä ei 1920- ja 1930-luvulla kyseenalaistettu.<sup>5</sup>

1920-luvulla julkaistiin runsaasti saksasta ja englannista käännettyjä rakkausromaaneja sekä muuta suomennettua viihdekirjallisuutta, mm. dekkareita. Kevyitä rakkausteoksia suomennettiin mm. Hedwig Courths-Mahlerilta, Nataly von Eschtruthilta, Charles Garvicelta, Ethel M. Delliltä jne. Suomennostulva sai kriitikoilta ynsään vastaanoton ja sitä kutsuttiin koteihin valuvaksi myrkkytulvaksi. Teoksia hankittiin jonkin verran kirjastoihin.

1930-luku oli poikkeuslakeineen ja -asetuksineen vilkasta painokannetuomioiden aikaa. Oikeusministeriön painovapausasiamiehet valvoivat lain väärinkäyttöä. He olivat kärkkäitä nostamaan syytteitä erityisesti lehtimiehiä vastaan. Kirjallisuuskin sai osansa.

Omintakeinen anarkistinen työläisrunoilija Kaarlo Uskela 1878–1922 oli 1921 julkaissut runoteoksen *Pillastunut runohepo*. Sen jäljelläolevat kappaleet päätettiin 1933 takavarikoida ja hävittää. Ateistiset ja kirkonvastaiset runot olivat räikeimpiä. Uskelan useimmat muut teokset oli takavarikoitu jo 1910-luvulla. Elli Tompurin runoillasta *Kaunis Saksa - poltettua runoutta* tehtiin ilmianto Valpolle. Katri Valan *Aseettomuuden voima* -runoa käytettiin ainakin kahdesti valtiopetossyytteen perustana. Yksi urheiluseura lakkautettiin Valan *Uhrijuhla* -runon vuoksi, koska sitä pidettiin epäisänmaallisena ja maanpetoksellisena.

Pentti Haanpää julkaisi *Tulenkantajissa* 1933–34 Nivalan konikapinaa käsittelevät vuoropuhelut *Pulamiehet puhelevat* ja *Pulamiehet lähtevät liikkeelle*. Oikeusministeriö nosti syytteen ja raastuvanoikeus tuomitsi, koska jutuissa oli raamatunlausein ja halventaen levitetty lausumia, jotka olivat ”omiansa halventamaan julkista viranomasta ja laillista yhteiskuntajärjestystä”. Haanpää ja lehden päätoimittaja Erkki Vala saivat kumpikin 2 000 markan sakot, jotka hovioikeus alensi 1 600 markkaan tai 60 päivän vankeuteen. Haanpää oli valmis vankilareissuun, mutta kulttuuripiireissä koottu Haanpäärahasto maksoi köyhän piippolalaisen sakot. Kirjeessään Valalle Haanpää toivoi, että

5 Kansan Uutiset, 27.4.1995; Helsingin Sanomat, pääkirjoitus 29.4.1995

viranomaiset antaisivat ohjesäännön, millaisia kirjallisuuden kuvaamien henkilöiden tulisi olla.

Erkki Valalle tämä oli alkua. Toinen painokanne tuli hänen julkaistuaan 1935 lehdessä otteita Jaroslav Hasekin romaanista *Kunnon sotamies Sveikin seikkailut maailmansodassa*. Uskonnollisia arvoja koskeneen tuomion Vala sovitti sakoilla. Julkaistuaan eurooppalaisten lehtien otteita ns. Antikais-oikeudenkäyntikirjoittelusta Vala sovitti rangaistuksen kuukauden istunnolla Katajanokan lääninvankilassa 1936. WSOY oli vaatinut Haanpäästä poistamaan *Kenttä ja kasarmi*-novelleista uskallettuja sotilashuumorin ilmauksia. Haanpää vaihtoi kustantajan sosialidemokraattiseksi Kansanvallaksi (1928). Seuranneessa kirjasodassa Haanpään kirjalliset kanavat katkesivat tunnetusti kymmeneksi vuodeksi. Toistakymmentä kustantamoa hylkäsi *Noitaympyrän* (kirj. 1931, julk. 1956). Sen tekivät myös tulenkantajat Olavi Paavolaisen johdolla. Mika Waltari julkaisi ilmeisesti tilauksesta vastateoksen *Siellä missä miehiä tehdään* (1929).

Savupirttimieliala ilmeni myös käännöskirjallisuudessa. Kirjailijaliiton puheenjohtaja Eino Railo, joka 16.2.1935 torjui anglosaksisen kirjallisuuden: ”Pois ulkomainen kirjallinen rihkama Suomen julkisesta elämästä – kansallinen omavaraisuus kunniaan”. Kirjailijaliitto hyväksyi yksimielisesti ponnet ja velvoitti johtokunnan painostamaan kustantajia. Elettiin Kalevalan riemuvuotta.

V.A. Koskenniemi johti weimarilaista kulttuuriretkeä Euroopan kirjailijaliittoon. Kuvaavaa ajan hengelle oli, että Mika Waltari puolusti Suomalaisessa Suomessa modernin anglosaksisen, ranskalaisen ja ruotsalaisen kirjallisuuden kääntämättä jättämistä, koska se oli 1) epäsiiveellistä, 2) myrkyllistä so. älykäästä ja 3) yhteiskunnalliseen kumoukseen yllyttävää, joten se kehittymättömän lukijan käteen joutuessaan yllyttää joko kiihkeään kannattamiseen tai vastustamiseen.<sup>6</sup> Ne, jotka halusivat riittävän kypsinä vastaanottaa tätä kirjallisuutta, voisivat tutustua siihen Ruotsin kautta. Waltari kiisti mm. D.H. Lawrencen, Aldous Huxleyn, Sinclair Lewisin, Th. Dreiserin ja Harry Martinsonin

---

6 Suomalainen Suomi, 1933, 2.

kääntämisen ja syytti André Gideä ”homoseksualisti-bolsevikiksi, joka on ehtinyt myrkyttää jo kokonaisen sukupolven”.

Kirjastojen kirjalainta ohjasi *Arvosteleva kirjaluetello*. Nuorisokirjallisuudesta vierastettiin mm. *Kiljusen Plättää*, anarkistista hahmoa, John Masefieldin *Keskiyön kansaa* 1928., E.F. Bensonin *Sinistä ovea* 1931., Charles Kingsleyn *Vellamon lapsia* 1931. ja A.A. Milnen *Nalle Puhia*. Teoksia pidettiin raskaina, eriskummallisina ja nuoria kiinnostamattomina. Myös J.M. Barrien *Peter Panin* ensimmäistä *Pekka Poikanen* (1922) -suomennosta pidettiin sotkuisena sekamelskana, joka ei ravitse lapsen henkistä olentoa. Kun dekkarituotanto oli runsasta 1930-luvun alkuvuosina, suomeksi käännettiin mm. Freeman Wills Crofts, S.S. van Dinen, Agatha Christien ja Edgar Wallacen tuotantoa. Arvosteleavassa kirjaluetelossa myönnettiin kirjailijoiden kyyyt, mutta paheksuttiin rikosta teoksen aiheena. Maurice Leblancin veijarivaras Arsene Lupiniin suhtauduttiin kielteisesti. Kirjailijoista David Hume, Stein Riverton ja Sax Rohmer saivat nihkeän vastaanoton. Raymond Chandlerin tuotantoa tarjottiin turhaan Otavalle.

### *1939–1947 sodat ja sensuuri*

Syksyllä 1939 säädetyn tasavallan suojelulain mukainen ennakkosensuuri kohdistui pääasiassa lehdistöön ja sensuuri oli luonteeltaan suurimmalta osaltaan poliittista. Valtion tiedotuslaitoksen sensorit tarkastivat myös painettavaksi aiotun kirjallisuuden 1939–1947 talvisodan alusta Pariisin rauhansopimukseen. Kaunokirjallisuuden sensuurista on tietoja vain yksittäistapauksista. Väli rauhan aikana 1940–41 aikana ja aselevon 1944 jälkeen Haanpäästä vaadittiin poistamaan ryssä-sanat *Korπισοταα*-teoksesta (1940) ja kokoelmasta *Jutut* (1946). Haanpään *Nykyajan* (1942) saksalaisironia hipoi sensuurin huumorintajun rajoja. Mm. Helvi Hämäläisen sivistyneistöromaani *Säädyllyinen murhenäytelmä I-II* (1941) joutui muodollisesti kustantajansa sensuroimaksi. Se olisi Saksan-kritiikkinsä vuoksi joutunut ilmeisesti lopulta sotasensuurin käsiin, ellei poistoa olisi tehty.

Vuosina 1919–1944 tuomittiin lähes 4 500 henkilöä valtio- tai maanpetoksesta tai niiden valmistelusta. Poliittisilta vangeilta oli kielletty monien nimeltä mainittujen kirjojen lukeminen jo 1920- ja 1930-luvulla. Marxin teoksia sai jossakin vaiheessa lukea, koska niitä oli käännetty aikanaan tsaarin luvalla. Joistakin teoksista leikattiin vankiloissa sivuja.

Sotien aikana 1939–1944 turvasäilöön sai passituksen hieman alle 1 000 henkilöä. Kriittinen kirjailijakunta, mm. kiilalaiset Elvi Sinervo, Arvo Turtiainen, Jarno Pennanen ja Raoul Palmgren istuivat vankilassa, samoin Hella Wuolijoki. Sotaa yleisinhimillisesti kuvannut Iris Uurto ei saanut näytelmiään esitetyksi Suomen Kansallisteatterissa. Valvontakomission määräyksestä ja oikeusministerin aloitteesta poistettiin 1944–46 yleisön ulottuvilta ns. poliittisesti arveluttavat kirjat. Täsmällinen luettelo poistettavista teoksista annettiin vain kirjakaupoille. Kahdessa kiertokirjeessään vuosina 1944 ja 1945 Suomen kustannusyhdistys kehotti poistamaan myynnistä ja palauttamaan n. 300 kirjaa.

Kirjastoista poistettujen teosten määrä on ennen tätä tutkimusta ollut arvailujen varassa; on arveltu mm. että määrä oli kaksinkertainen kirjakauppojen nimikemäärään nähden. Tosiasiassa kirjanimikkeitä oli runsaasti yli 1 700 kappaletta, kaikkiaan yli 30 000 teosta. Koska luetteloa kirjastoissa kielletyistä kirjoista ei lähetetty eikä julkaistu, kirjastoille jätettiin poistojen suhteen suhteellisen vapaa harkinta. Poistettavien valikoimasta muodostui kirjava. Useimmissa kirjastoissa luetteloihin kertyi kymmeniä, suuremmissa kirjastossa satoja niteitä.

### *1947–1992 arvojen taistelu ja ja ulkopoliittinen itsesensuuri*

Käsitykset poliittisista syistä kielletyistä kirjoista elivät vielä 1960- ja 1970-luvulla sitkeässä, vaikka jo vuonna 1958 annettiin viralliselta taholta kunnille vapaat kädet palauttaa kirjastoihinsa ne teokset, jotka jatkosodan jälkeen oli naapuruussuhteita loukkaavina poistettu. Kun vapauskirje 1958 annettiin, pidettiin suotavana, että naapuruussuh-



teita loukkaava kirjallisuus jätettäisiin vain tutkijoiden ulottuville, so. tieteellisten kirjastojen varastoihin. Vuosien 1944–46 kirjasensuurin vaikutukset olivat paitsi ajallisia ja paikallisia, myös vaikutuksiltaan kumuloituvia ja pitkäaikaisia.

Itsesensuurin kausi yhdistetään tunnetusti viime vuosikymmen-ten tapahtumiin. Sen perinteen voi aloittaa kuvatuista vuoden 1944 aselevon jälkeisistä toimenpiteistä. Valvontakomission vaatimuksesta kiellettiin kymmeniä saksalaismielisiä elokuvia ja yli 300 kirjanimi-kettä poistettiin kirjakaupoista ja 1700 nimekettä kirjastoista. 1945 luovutettiin Neuvostoliittoon 40 tavaravaunussa 16 miljoonaa kart-talehteä. Ne vapautettiin vasta 1980-luvun lopulla. Elettiin Stalinin vahvan ulkopolitiikan kautta. Paasikivi siteerasi Bismarckia: hallitus ja kansa saavat maksaa lehtimiesten särkemät ikkunat.

Hallitus korosti ulkoministeri Ahti Karjalaisen mukaan lehdistön omaa vastuuta valvoa, ettei lehdissä esiinny kirjoituksia, jotka olisivat ristiriidassa ulkopoliittisen peruslinjan kanssa. 1974 Tammi päätti tunnetusti olla julkaisematta Nobel-kirjailija Aleksander Solzenitsynin *Vankileirien saariston* ja katsoi ettei kirjan kustantaminen ollut maan yleisen edun mukaista. Päätös tehtiin joitakin viikkoja kirjailijan kar-kotuksen jälkeen. Jarl Helleman kertoi pääministeri Kalevi Sorsan pitäneen julkaisemista ei-toivottavana. Tieto levisi nopeasti ulkomaille ruotsalaisen Expressenin välittämänä.

Tammi oli kustantanut kaikki Solzenitsynin aiemmat teokset ja mm. Pasternakin *Tohtori Zivagon*, josta oli tullut myyntimenes-tys. Tammi luovutti Vankileirien saariston oikeudet ruotsalaiselle Wahlström & Widstrandille, joka myöhemmin, ilmeisesti painostuk-sesta, luopui jatkohankkeesta. Suomalainen Kustannuspiste julkaisi jatko-osat, kuten myös teokset Kirje Neuvostoliiton johtajille, Lenin Zürichissä ja Puskipa vasikka tammeen. Sama kustantamo julkaisi Andrei Saharovin *Maani ja maailma* ja Andres Küngin *Mitä Baltiassa tapahtuu?* Küngin *Mitä Suomessa tapahtuu* (1976) on täynnä itsesen-suurin dokumentointia.

Tuohon aikaan Suomessa ei julkaistu ei-venäläisiä neuvostokan-sallisuuksia, neuvostojuutalaisia tai neuvostokristittyjä käsitteleviä tai

Neuvostoliittoon kriittisesti suhtautuneiden uusvasemmistolaisten teoksia. Kaikki eivät kuitenkaan nukkuneet. Sune Jungar kuvasi yksimielistä Juri Komissarovin *Suomi löytää linjansa* -teoksen vastaanottoa orjamaiseksi itätuulen viestin nöyristelyksi joka ”herättää ihmetystä ja halveksuntaa valistuneissa neuvostoliittolaisissa arvioijissa”. Johannes Salminen piti Komissarovin teoksen vastaanottoa pahaenteisenä. Kirjakeskustelun Säätytalossa vaimensi presidentti Kekkosen läsnäolo.

Itsesensuuri valtikoit myös Yleisradiossa. Ulkoministeri Ahti Karjalainen esitti 1973 Yleisradion toimilupaan lisättäväksi määräyksen, joka velvoittaisi ohjelmapolitiikassa noudattamaan virallista ulkopoliitiikkaa. Ehdotusta vastustettiin kiivaasti, ja se kuopattiin. Samaan aikaan kustantamot alkoivat julkaista yhteistä *Neuvostokirjallisuutta* -sarjaa, jonka valinnat olivat sovinnaisia. Kirjat ovat tänään kirjastojen hyllynlämmittäjinä, joskin merkittäviä perusteoksiakin julkaistiin, Moskovalle myönteisessä hengessä.

Finlandia-talon avajaisissa 1971 Sibelius-Akatemia aikoi esittää tsekkiläisen emigrantin Jan Novakin sävellyksen *Ignis pro Joanne Palach*, omistettu polttoitsemurhan tehneen Jan Palachin muistolle. Rauhanpuolustajien pääsihteeri kääntyi opetusministerin puoleen eikä sävellystä esitetty.

Itsesensuurin käsitteen toi julkisuuteen taitelija-kirjailija Carl-Gustaf Lilius *Index on Censorship*-lehdessä ja *Kanavassa* 1975. Samana vuonna julkaistu *Amnesty-raportti* Neuvostoliiton mielipidevangeista vaiettiin, päinvastoin kuin Ruotsissa. Itsesensuuri oli kehittänyt sisäisen eliittikielen, joka vain peitetyin viittauksin käsitteli Neuvostoliittoa arvostelevia kysymyksiä. Pian Suomessa huomattiin, että sananvapaus on kansainvälinen aihe. Suomi on ollut PENissä aktiivinen jäsen ja saanut vapautetuksi useita kirjailijoita ja toimittajia.

Itsesensuurin ajan avautumisen taitekohdaksi on katsottu Kekkosen kauden seuraajia kriittisesti arvioivan *Tamminiemen pesänjakajat* -kirjan ilmestyminen 1981. Kohukirja johti toimittaja Aarno Laiteisen erottamiseen Helsingin sanomista, mutta oli osaltaan ravistelemassa edellisen vuosikymmenen poliittista keskustelua ja avaamassa vapaampaa julkisen keskustelun ilmapiiriä. Poliittinen sensuuri kuitenkin jatkui vielä. Suur-

valtojen väliseen konfliktiin aiheiltaan perustuva tietokonepeli *Raid over Moscow* aiheutti poliittisen kohun ja diplomaattista painostusta pelin kieltämiseksi 1985. Elokuvatarkastamo kielsi 1986 suomalaisen Renny Harlinin elokuvan *Jäättävä polte* esittämisen Suomessa neuvostovastaisen sisältönsä vuoksi. Neuvostoliiton hajoamisen 1991 katsottiin merkinneen lopullista päätepidettä itesesensuurin ja suomettumisen kaudelle.

## Verkkoajan sensuuri

1990-luku merkitsi paitsi vapautumisena idänpoliitiikan jännitteistä, mutta myös internetin myötä kokonaan uuden aikakauden alkua. Verkkoajan sananvapautta kuvaa toisaalta aatteellisesti ja oikeudellisesti avartuva tila, jossa ulkopoliittiset jännitteet vähenivät ja tietoon pääsy laajentui merkittävästi erityisesti julkisuuslainsäädännön ja lisääntyneiden kansalaispalvelujen tuella. Verkon sovellukset madalsivat julkaisukynnystä ja antoivat tilaa kansalaisjournalismille. Siirtyä verkkoon toi kuitenkin medialle mukanaan myös lisääntyvän kilpailun ja keskittymisen, jossa etenkin graafisen alan yritykset joutuivat ahtaalle. 2000-luvun loppuun mennessä verkkoon rakentui sensuurin entistä tarkemmin ja laajemmin mahdollistava valvonnan globaali infrastruktuuri, jonka ulottuvuudet tulivat ilmeiseksi vasta 2010-luvulla Edward Snowdenin paljastusten kautta. Verkostoituminen ja globalisaatio synnyttivät myös kokonaan uudenlaisia jännitteitä erityisesti uskonnon ja turvallisuuskysymysten ympärille.

## *Avoimuus- ja julkisuuskulttuurin nousu*

Suomi on viime vuosikymmeninä tullut tunnetuksi maana, jossa vertailevien kansainvälisten tutkimusten perusteella on vähiten korruptiota ja verrattain laaja sananvapauden tila. Läpinäkyvyyteen liittyvissä vertailuissa Suomi on ollut viiden parhaan maan joukossa vuosina 2003-2012, ja muita pohjoismaita Norjaa lukuun ottamatta koskee

sama tilanne.<sup>7</sup> Samoin hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen kehittäjänä Suomi on tullut tunnetuksi Kanadan, Hollannin ja Norjan ohella kärkimaana.

Suomen hyvälle menestykselle laajan sananvapauden ja vähäisen korruption osalta ovat luoneet pohjaa 1990-luvun lopulta alkaneet lainsäädännölliset ja hallinnolliset muutokset, jotka seurasivat poliittisen ilmapiirin avautumista Kekkosen kauden jälkeisellä ajalla. Samaan aikaan osui myös teknologinen ja journalismin murroskausi. Internet toi mukanaan uudet vuorovaikutuksen ja viestinnän välineet ja toi käyttäjät sisältöjen tuottajiksi ja kilpailijoiksi journalistien ja perinteisen median rinnalle.

Lainsäädännöllä on tuettu lisääntyvässä määrin tiedonvälityksen avoimuutta ja julkisuutta, mutta myös aktiivisempaa kansalaisvaikuttamista. Periaatteelliset muutokset ovat heijastuneet myös erilaisissa demokratiaa ja kansalaisvaikuttamista tukevissa hankkeissa ja ohjelmissa.

2000-luvulla toteutuneessa kehityksessä yhdistyvät kansalaisten avoimempi tiedonsaanti, hyvän hallinnon periaatteet ja laajentuneet vaikuttamisen keinot.

### *Avoimuutta lainsäädännön ja hallinnon ohjelmien tuella*

Lainsäädännössä avoimuuden ja osallistumisen rakenteita ovat tukenut etenkin uudistettu perustuslaki, julkisuuslaki, hallintolaki ja kuntalaki. Vuonna 2000 voimaan tulleen *Suomen perustuslain* (731/1999) toisessa pykälässä painotettiin kansalaisten osallistumisen arvoa, jonka mukaan ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”.

*Julkisuuslaki* (621/1999) avasi kansalaisille ja medialle tiedonsaantioikeuden viranomaisten asiakirjoihin, jotka pääsääntöisesti määriteltiin myös julkisiksi, mikäli erityiset perusteet eivät puolla niiden salaisiksi määrittelyä. Lisäksi viranomaisia koskee tiedotusvelvollisuus, ja laissa täsmennettiin hyvä tiedonhallintatapa.

---

7 Salminen & Mäntyselä 2013 , 8.

*Hallintolaki* (434/2003) korostaa kansalaisten oikeuksia saada tietoa viranomaisilta ja lausua mielipiteensä asioista, joilla on yleisiä ja laajoja vaikutuksia. Hallintolain tarkoituksen määrittelyssä korostetaan avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa, mutta myös kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa julkisen vallan käyttöön, valvoa oikeuksiaan, etujaan ja julkisten varojen käyttöä. Hyvän hallinnon arvot, kuten integriteetti, avoimuus, vastuullisuus ja tilivelvollisuus, tukevat samalla demokraattisen yhteiskunnan keskeisiä arvoja, kuten luottamusta, legitimitettä, oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta. Hyvän hallinnon periaatteita on määritelty julkisuuslaissa, mutta Valtionvarainministeriö on tehnyt myös tarkempia selvityksiä virkamiesetiikan arvoista ja kuntien hyvän hallinnon periaatteista (2000, 2004, 2007). *Kuntalaki* (365/1995, 410/2015) velvoittaa nykyisellään kuntia pitämään huolta siitä, että kuntalaisilla on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Periaatteet näkyivät johdonmukaisesti myös hallinnon ohjelmissa. *Hallituksen politiikkaohjelmaan* (2003–2007) kuului kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (2007) perustettiin kehittämään yhteistyötä järjestöjen ja viranomaisten välille. Aiempia linjauksia vahvisti edelleen *hallituksen periaatepäätös demokratian kehittämisestä* (2010). Suomi on myös liittynyt vuonna 2013 mukaan kansainväliseen *Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan* (Open Government Partnership, OGP). Ohjelmassa julkinen hallinto sitoutuu avoimuuteen, hallinnon kielen selkeyttämiseen, hallinnon tietovarantojen avaamiseen ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen.

### *Kansalaisvaikuttamisen tuki poliittisen sananvapauden laajentajana*

2000-luvulta alkaen hallinto on panostanut uusien vaikuttamisen kanavien perustamiseen. Eduskunnassa etenkin tulevaisuusvaliokunta on tutkinut demokratian uusia muotoja ja käynnistänyt erilaisia kansalais-

vaikuttamisen kokeiluja, kuten joukkoistamista. Tulevaisuusvaliokunta on järjestänyt kokeiluluonteisesti kansalaiskeskusteluja eri aiheista, kuten demokratiasta tietoyhteiskunnassa ja globaalista demokratiasta.

Ministeriöiden yhdessä ylläpitämä *Ota kantaa -palvelu* on tarjonnut vuodesta 2001 alkaen kansalaisille mahdollisuuden keskustella hallinnon hankkeista tai valmisteilla olevasta lainsäädännöstä. Lisäksi on koko joukko kunnallisdemokratiaa tukevia kansalaispalveluja.

2010-luvulla vaikuttamisen keinot ovat edelleen laajentuneet. Vuonna 2012 otettiin käyttöön sähköinen kansalaisaloite; kesällä 2013 vastaava kuntalaisaloite ja keväällä 2014 avautui kaikille avoin lausuntopalvelu. Palveluun kuuluu myös koulutusta ja kokonaiskuvaa tukeva *Demokratiatietopankki*. Uudet kansalaisvaikuttamisen kanavat laajentavat samalla poliittista sananvapautta.

### *Piilokorruptio ja hyvä veli -verkostot*

Kansainväliset vertailut ja suomalaiset tutkimukset todistavat, että ilmeinen suomalainen korruptio on vähäistä. Avointa lahjontaa ja ns. voitelurahoja viranomaisten toimien nopeuttamiseen esiintyy Suomessa hyvin vähän. Valtiontalouden tarkastusvirasto saa vuosittain n. 25–35 ilmoitusta valtion omaisuuden tai varojen väärinkäytöstä.<sup>8</sup> Arvostelua kuitenkin herättävät piilotetummat korruption muodot. Vaikka lahjontaa ei julkisesti tapahtuisikaan, päättäjien kanssa verkostoitumiseen voi liittyä epävirallisia yhteyksiä, joihin voi kiinnittyä myös toiveita omaan suuntaan edullisesta toiminnasta.

Kansalaisten käsitykset korruptiosta puhuvat toisaalta vahvasta luottamuksesta viranomaisiin, toisaalta todistavat sen, että piilokorruptio tunnistetaan tai sitä epäillään laajalti. Salmisen ja Ikola-Norbackan (2009) tutkimuksen mukaan 60 % vastanneista katsoi, että hyvä veli -verkostot ovat Suomelle yleinen korruption muoto. Kansalaisilta kysyttäessä juuri hyvä veli -verkostot nousevat keskeisiksi suomalaisen korruption toimijoiksi ja vastaajilla on tyypillisesti omia kokemuksia

---

8 Tarvas 2009, 4.

niiden vaikutuksista. Verkostojen katsotaan vaikuttavan hankintapäätöksiin ja henkilövalintoihin ja jakavan taloudellisia etuja niiden piirissä toimijoille.<sup>9</sup>

### *Vallan vahtikoiran yksi ääni*

Sananvapauden kehityskulut mediassa ovat viime vuosikymmeninä olleet monitahoisia, ja osin myös ristiriitaisia. Kehityskaaren taustatekijänä ovat ensinnäkin taloudelliset tekijät, joista painavimpia ovat keskittyminen ja perinteisen median taloudellinen kriisiytyminen verkon ja digitaalisen median myötä. Yleisradio on ollut keskeinen toimija 2000-luvun loppuun saakka radio- ja televisiotoiminnan sektorilla. Sanomalehdet ovat merkittävältä osin kahden konsernin: Helsingin Sanomien ja Alma Median käsissä. Media-alaa on koetellut 2000-luvulla viestintämarkkinoiden murros, joka on iskenyt erityisesti painotuotteisiin. Viestinnän keskusliiton tekemän tutkimuksen 2013 mukaan graafisen alan yritysten määrä Suomessa on kymmenessä vuodessa pudonnut yli 1 300 yrityksestä alle 1 000 yritykseen.

Journalistisen kulttuurin tutkimukset tuovat ristiriitaisen kuvan sananvapauden tilasta, jossa näyttäisi olevan sekä sananvapauden laajentumista, että hiljaista itsesensuuria ja taustavaikuttajien suoraa tai epäsuoraa painostusta. Talvion (2014) tutkimuksesta, joka perustuu 380 sanomalehtitoimittajan vastaamaan kyselyyn, selviää, että joka neljäs toimittaja on seurausten pelossa jättänyt jutun tekemättä. Kolmasosa vastaajista on tietoisesti välttänyt uutisoinnin arvoisen jutun tekemistä tai julkaisua, kaksi kolmannesta on joskus pelännyt juttunsa seurauksia ja joka viidennelle on lähetetty vihapostia.<sup>10</sup> Vaikka julkaisuuteen tulevia konflikteja ei olisikaan usein, luvut kertovat melko laajasta näkymättömästä itsesensuurista ja seurausten pelosta silloin, kun sensitiivisistä aiheista kirjoitetaan. Samansuuntaisia tuloksia on tullut USA:ssa Pew Researchin ja Columbia Universityn toimittajille

<sup>9</sup> Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 102.

<sup>10</sup> Talvio 2014, 62.

osoittamassa kyselyssä; joka neljäs toimittaja on tietoisesti harjoittanut itsesensuuria ja jättänyt jutun kirjoittamatta.<sup>11</sup>

Tuominen (2012), joka on tutkinut ulkoisten tahojen vaikuttamispyrkimyksiä paikallislehtien päätoimittajia haastatteleamalla, erittelee suoria ja epäsuoria keinoja, joilla ulkopuoliset tahot pyrkivät vaikuttamaan lehden sisältöihin. Päätoimittajien mukaan heihin on kohdistettu mediasisältöihin liittyviä vaatimuksia, jotka vaihtelevat uhkauksesta ja kiristyksestä pehmeisiin suostuttelun keinoihin, joilla pikemminkin annetaan ymmärtää kyseiselle taholle sopiva kanta asioihin. Päätoimittajat näyttivät joutuvan asemassaan tasapainoilemaan erilaisten ulkoisten vaikuttajien ja vaikutusyritysten välissä ja pitävät jossain määrin tarpeellisena suhteiden ylläpitämiseksi myös taipua joihinkin esitettyihin vaatimuksiin.<sup>12</sup>

Toisaalta laajempaa sananvapautta on tukenut julkisuuden laajentunut käsite, poliittinen avautuminen ja 2000-luvulla on kohu- ja skandaalijournalismin nousu ja viestinnän keventyminen. Kantola ja Vesa (2011) toteavat median muuttuneen 2000-luvulla skandaalikoneksi kaupallisista syistä, koska kohujutut myyvät hyvin.<sup>13</sup> Muutoksella on ollut kuitenkin myös sananvapautta avaavia vaikutuksia. Viestinnän keventyminen verkon ja kaupallistumisen vaikutuksesta on antanut enemmän tilaa henkilökohtaisille tulkinnoille ja kolumnien tyyppisille lähestymistavoille avartaen osaltaan journalistisia lähestymistapoja<sup>14</sup>. Toimittajien käsityksiä leimaa toisaalta myös muuttunut suhde journalistiseen työhön, jossa itsenäinen ja pätkätyö on lisääntynyt; katsotaan, että vapautta voi laajentaa myös toimimalla itsenäisemmin ja hakeutumalla arvojensa mukaiseen työhön.<sup>15</sup>

Kohujournalismin vanavedessä ovat sijaa saaneet myös vallan väärinkäyttöön perustuvat tietovuodot, joissa on voitu nostaa esiin yhteiskunnallisesti merkittäviä ja sensitiivisiäkin aiheita esiin. Päätelmä

11 Kohut & al. 2000, 1.

12 Tuominen, T. 2012, 104. Yhteenvedo ei anna yhtenäistä kuvaa siitä, miten päätoimittajat toimivat tilanteissa, joissa heihin kohdistettiin suostuttelua tai painostusta, mutta luo kuvaa näiden keinojen ja paineiden moninaisuudesta.

13 Kantola & Vesa 2011, 59.

14 Luostarinen 2014, 35.

15 Lehtonen 2014, 114.



ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, sillä kohu-uutisoinnin on todettu myös latistavan ja yksinkertaistavan tulkintoja ja nostavan toisarvoisia asioita julkisuuteen. Uimonen (2011) nimeää ilmiön megafonivaikutukseksi, jolloin journalismin ääni tiivistyy yhtenäiseksi ja yksipuoliseksi tulkinnaksi erilaisten mediakohujen yhteydessä, mikä ei niinkään anna tilaa sananvapaudelle, vaan yhteneville tulkinnoille.<sup>16</sup> Median roolista vallan vahtikoirana onkin uudenlaisia syitä olla huolestunut; hyvä vahtikoira osaa erotella, missä on oikea haukkumisen paikka.

### *Valvonnan ja sensuurin toisiinsa kietoutuminen*

Internet-ajan murros on vaikuttanut sananvapauden tilaan globaalisti kaksisuuntaisena liikkeenä: toisaalta viestinnän mahdollisuudet ovat tehostuneet ja laajentuneet, mutta samalla verkkoon on rakentunut globaali valvonnan infrastruktuuri. Sensuurin näkökulmasta verkkoajan keskeisenä piirteenä on valvonnan ja sensuurin muotojen toisiinsa kietoutuminen ja niiden alan laajentuminen ja tarkentuminen. Sananvapauteen liittyvien kiistojen joukkoon ovat samalla tulleet monet teknologiaan ja palveluihin liittyvät erityiskysymykset, kuten toiminnallisiin, sopimuksiin ja tekijänoikeuksiin liittyvät kysymykset.

Sensuurin luonne on verkkoaikana muuttunut kovasta sensuurista pehmeään ja välilliseen sensuuriin. Oleellista ei niinkään ole tarkastella niitä teemoja, joihin liittyviä sisältöjen saatavuutta rajoitetaan, vaan katsoa sensuurin toteuttamisen mahdollisuuksia laajemmista yhteyksistä käsin.

Jos valvonnan teknologiat verkossa mahdollistavat yhä tarkemman sisältöjen ja käyttäjien seurannan, voi sensuuria teknisessä mielessä toteuttaa mikä tahansa taho, joka voi puuttua ohjelmiin, laitteisiin tai tietoliikenteeseen tai jolle lain nojalla voidaan määrittää velvoite puuttua sisältöjen seurantaan. Tällaisia tahoja ovat voivat olla esimerkiksi turvallisuusviranomaiset, julkishallinto tai yritykset.

<sup>16</sup> Uimonen 2009, 64.

Käytännössä verkon infrastruktuuriin on rakentunut laaja-alainen valvonnan ja sensuurin potentiaali, jonka toteutuminen sisältöjen tasolla ratkaistaan yritysten ja kunkin maan hallinnon poliittisten linjauksien mukaan. Jos poliittiset linjaukset sopivaksi katsottavien sisältöjen suhteen kiristyvät, niillä voi olla verkossa nopeasti laaja-alaisia vaikutuksia. Kiina, Venäjä ja monet Arabimaat ovat alkaneet sulkea ja valvoa verkossa viestintää tavoilla, jossa yhteyksiä kansainvälisiin palveluihin kontrolloidaan tiukasti. Käytännössä näissä maissa internet on muuttumassa tilana kansalliseksi intranetiksi. Samalla massavalvonnan vaikutus yhteiskunnalliseen keskusteluun on hiljentävä ”chilling effect”: verkossa on yhä tarkemmin harkittava, mitä vaikutuksia sanotulla voi olla itselle ja niille henkilöille, joita tiedot koskevat. Tiukentuvan valvonnan vaikutukset voivat myös olla takautuvia, jolloin kiristyvässä poliittisessa ilmapiirissä myös aiemmin kirjoitettu voi muuttua vaaralliseksi kansalaisille.

### *Avoimuudesta taisteluun verkkotilasta*

Verkkoajan yleiset kehityskulut sensuurin suhteen voidaan tiivistään neljään eri kauteen. 1990-luvun loppuun saakka internet-kehityksessä korostuivat lähes utooppiset näköalat verkosta vapaan viestinnän forumina, joka heijastui myös ajalle tyypillisissä sloganeissa ”Information wants to be free”. 2000-luvulle tullessa verkkoon liittyvä sääätely alkoi lisääntyä, mutta myös sensuurin keinot kehittyivät. Suodatuksista siirryttiin yhä tarkempaan ja laaja-alaisempaan sisältöjen ja käyttäjien seurantaan; vuosikymmenen lopulle mennessä keinoihin alkoi kuulua myös käyttäjien paikantaminen ja tunnistaminen. 2000-luvun loppuun mennessä sensuurista ja valvonnasta verkossa oli tullut käytännöllisesti katsoen globaalisti hyväksytty käytäntö, jota ei enää kyseenalaistettu, vaan keskustelu siirtyi siihen, mitä ja miten olisi sopivaa valvoa tai sensuroida.<sup>17</sup>

17 Ks. Palfrey 2010. Artikkelin kuvaava kokonaisuudessaan kontrollin kehittymisen vaiheita verkkoon.

2010-luvun ilmiöksi muodostui vastaliike valvonnalle ja sensuurille. Vuosikymmenen taitteen jälkeen kansalaisliikkeet ovat aktivoituneet puolustamaan sananvapautta verkossa, ja niiden toimintaan ovat osin kytkeytyneet myös näyttävät kansainväliset tietovuodot, kuten Wikileaks ja Snowdenin paljastukset.

Arabikevään kansannousuihin ja demokraatialiikkeisiin 2011 liittyi keskeisenä osana myös taistelu sananvapaudesta, jossa sosiaalisella medialla oli keskeinen osa. Etenkin Snowdenin paljastukset tiivistivät myös sananvapautta verkossa puolustavien kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Yhteistyö näkyi esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen yhteisenä verkon valvonnan 13 periaatteen julistuksena, joissa täsmennetään pelisäännöt verkon valvonnalle, jotta kansalaisten oikeudet tulevat turvatuksi.<sup>18</sup>

### *Verkon sananvapauden käsittely julkisuudessa*

Verkkoajan valvonnan ja sensuurin kehityskaari heijastuu osin myös suomalaisessa julkisessa keskustelussa, jos sitä katsotaan Helsingin sanomien sananvapauteen liittyvässä uutisaineistossa (1995–2015). 1990-luvun lopulla internet hahmotetaan vielä useammassa artikkelissa vapaan viestinnän melko säätelemättömänä alueena, jossa itse-sääntelyn mahdollisuuksiin asetetaan odotuksia, sensuurin otaksutaan tulevan mahdottomaksi ja verkon ennakoidaan muuttavan diktatuurimaita poliittisesti siten, että ne eivät enää kykene rakentamaan esteitä toisinajattelevien rajoittamiseen. Kaikki näistä odotuksista ovat myöhemmin osoittautuneet vääriksi.

2000-luvun taitteen jälkeen havainnot verkon haasteista laajenevat; mukaan tulevat kyberrikokset ja terrorismin uhka, mutta myös tietosuoja ja yksityisyydensuoja. Sananvapauden rajojen määrittely keskustelupalstoilla nousee esiin verkkokeskustelun ja sosiaalisen median leviämisen myötä. Suodatusta ja valvontaa esitetään ratkaisuksi

18 International Principles on the Application of Human Rights to Communications Surveillance <https://en.necessaryandproportionate.org/>

lastensuojelun perusteluin etenkin kouluissa ja kirjastoissa ja toisaalta samoja menettelyjä myös kyseenalaistetaan.

Uusi sananvapauslaki, joka tuli voimaan 2004, herätti laajaa ja periaatteellista keskustelua mm. verkosta median, verkkojulkaisun käsitteestä ja verkkoon soveltuvista rajoituksista, valvonnasta ja vastuullisista osapuolista. 2000-luvulla esille nousi myös tietosuojaviranomaisten, asiantuntijoiden ja ensimmäisen suomalaisen sähköisiä kansalaisoikeuksia puolustavan kansalaisjärjestön, EFFI:n (Electronic Frontier Finland) ääni.

2000-luvun loppupuolella lainsäädännön rajoitukset alkoivat Suomessakin konkreettisemmin tunkeutua arkeen. Lex Nokia toi punnittavaksi kysymyksen verkkoviestinnän valvonnasta työpaikoilla. Lisääntynyt vihapuhe ja rasismi verkossa johti vuosikymmenen vaihteessa paineeseen puuttua verkkokeskusteluihin tarkemmin ja esityksiin anonymiteetin purkamisesta. Vaikka anonymiteetin purkaminen ei saavuttanut sääntelyn tasolla hyväksyntää, suuri osa keskeisistä medioista siirtyi käytäntöihin, joissa kommentoinnilta edellytetään rekisteröitymistä. Verkon globaalius ja sen mahdollistamat nopeat mediakohujen siirtymät tuntuivat entistä voimakkaammin. Snowdenin tietovuodot ja Muhammed-kuvien aikaansaamat reaktiot osoittivat, kuinka sananvapauskonflikteista voi tulla nopeita ja kansainvälisiä. Suomessa molemmat teemat tulivat näkyviksi myös paikallisen aktivismin ja Ville Rannan kantaaottavien sarjakuvien aiheuttaman kohun takia.

2010-lukua leimaavat suuret tietovuodot ja vallankäyttöön ja valvontaan verkossa liittyvät konfliktit samalla, kun sananvapauteen liittyvästä kansalaisaktivismista syntyi erilaisia vastaliikkeitä. Arabikevään irroittautumista diktatuureista pidettiin yleisesti demokratian puolustamisena. Keskeiset laajaa julkisuutta saaneet aktivistien tempaukset eivät kuitenkaan saa uutisaineistossa varauksetonta tukea. Anonymous-liikkeen verkkohyökkäykset ja Wikileaksin tietovuodot kyseenalaistetaan toimintatavoiltaan. Edward Snowdenin tietovuodot 2013, jotka paljastivat turvallisuusorganisaatioiden näkymättömän valvonnan ja sen kansainväliset ulottuvuudet ja saivat ennennäke-

mättömän pitkäaikaisen mediakohun aikaan, saivat sen sijaan myös laaja-alaisen tuen. Viimeistään Snowdenin tietovuodot nostivat kansalaisten tietoisuuteen, miten laaja-alainen turvallisuusvalvonnan nimissä suunniteltu valvonnan ja sensuurin kapasiteetti verkkoon on rakenteilla ja millaisia väärinkäytösten mahdollisuuksia siihen sisältyy. Myös suomalaisen verkkotiedustelulain valmistelussa on oikeudellisia ongelmia arvioitu näiltä taustoilta julkisessa keskustelussa entistä tiukemmalla seulalla.

Suomessa sananvapausaktivismi laajentui myös erityisesti 2010-luvulla. Keskeinen toimija kansalaisjärjestöjen piirissä on ollut EFFI. Sananvapauden teemat ovat olleet ydinteemoja myös useammalle pienpuolueelle, kuten Piraattipuolueelle, Tietoyhteiskuntapuolueelle ja Muutos 2011:lle. Näiden rinnalla aktivismi on voinut kanavoitua uusien hallinnon tarjoamien kansalaispalvelujen kautta ja erilaisina uusina liikkeinä.

### *Sananvapauden rajojen uudelleenmäärittely*

Lisääntynyt kiinnostus sananvapauden, sensuurin ja valvonnan teemoihin näkyy uutisoinnin määrässä erityisesti 2000-luvulta alkaen. Sananvapautta käsittelevien artikkeleiden määrä kaksinkertaistui 2000-luvulla ja kolminkertaistuu 2010-luvulla. Artikkeleissa käsitellään moninaisia eri aiheita, mutta oikeudellinen, lainsäädäntöön ja verkkoon liittyvä näkökulma oli selvästi hallitseva 945 analysoidun kirjoituksen joukossa. Tämä on johdonmukaista, koska verkko-aika on edellyttänyt säätelyn rakentamista ja sananvapauden rajojen oikeudellista uudelleenarviointia monilla eri alueilla. Verkkoa median on punnittu erityisesti sananvapauslain, tekijänoikeuslain, esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain sekä elokuvatarkastusta koskevassa lainsäädännön valmistelussa.

Uskonto, rasismi ja niihin liittyvä vihapuhe, väkivalta ja terrorismi tulivat artikkeleissa myös voimakkaasti esille. Keskeinen kiista viime vuosikymmenen ajalla sai alkunsa Tanskassa *Jylland Postenin*

julkaisemista Muhammed-kuvista, joista liikkeelle lähtenyt julkista keskustelua ovat seuranneet väkivaltaiset reaktiot eri puolilla maailmaa vielä vuoden Charlie Hebdon terrori-iskuun saakka. Uskonnollinen konflikti islamin ja länsimaisen sananvapausajattelun välillä näyttäsikin nousseen pidempiaikaisesti sananvapauskeskustelun keskiöön.

Sananvapauden käsite ja sen rajat ovat verkon uusien palveluiden piirissä tulleet uudelleenmääriteltäviksi myös itsesääntelyn osalta. Jopa erillistä itsesääntelyviranomaista esitettiin verkkoviestinnän arviointiin. Ongelmallista kuitenkin on, että verkkokeskusteluun ja kansalaisjournalismiin eivät sovi samankaltaiset ammatilliset tai eettiset normit ja arvioinnit, joiden mukaan Julkisen sanan neuvosto (JSN). on niin onnistuneesti linjannut kiistakysymyksiä mediassa, että mediaan liittyvät oikeudenkäynnit ovat vähentyneet. Päinvastoin kuin journalismia ja mediaa, jota säädellään lainsäädännöllä, itsesääntelyelinten ja toimituksellisten linjauksien kautta, viestintää sosiaalisessa mediassa ja keskusteluryhmissä ohjaa lähinnä henkilökohtainen arvostelukyky ja palvelukohtainen nettietiketti ja kontrolli, joiden taso on hyvin vaihteleva. Sananvapaudesta verkossa on myös tullut tietyllä tavalla kelluva käsite, johon hyvinkin erilaiset aatteelliset ryhmät voivat vedota ja tukea sillä oikeutusta omien näkemyksiinsä. Nämä tulkinnat heijastuvat analysoidussa uutisaineistossa esimerkiksi rasismiin ja vihapuheeseen liittyvinä kiistoina, jossa puheenvuoroja voidaan toisaalta ylitulkita loukkaavina, tai toisaalta selvästi loukkaavia puheita kohtuuttomasti puolustella sananvapaudella.

### *Suomalaisen sananvapauden paradoksit*

Suomalaisen sananvapauden kehityskulut ovat monella tapaa olleet paradoksaalisia. Nykyisen kansainvälisesti arvioiden laajan sananvapauden tilan taustalla on ollut pitkäaikainen ja monopolivinen kehityskaari. Varhainen painovapauslainsäädäntö, joka kauaskantoisuudessaan loi perustaa myös 1990-julkisuuslainsäädännön, ei aikanaan voinut vaikuttaa pitkäikäisesti. Vielä pitkään itsenäisyyden ajalle saakka sananvapautta tukevan

lainsäädännön merkitystä voitiin käytännössä kaventaa muulla rajoittavalla lainsäädännöllä tai aikaan sidonnaisilla poliittisilla käytännöillä. Ruotsin ja Venäjän vallan alaisuudessa sananvapautta rajoitettiin paitsi poliittisista ja uskonnollisista syistä, myös hallinnon ja hallitsijan kritiikin osalta. Itsenäistymisen alkuaikoina sananvapauden rajoitteiden kohteiksi joutuivat erityisesti vasemmistolaiset äänenpainot, kun taas sotien jälkeisellä kaudella rajoitukset kohdistuivat äärioikeistoon kritiikkiin. 1960-luvun radikaali kulttuurinen murros toi käännekohdan poliittiseen, uskonnolliseen ja seksuaalisuuteen liittyvälle keskustelulle. Poliittinen sananvapaus kaventui kuitenkin uudelleen 1970-luvulta alkaen useammaksi vuosikymmeneksi itsesensuuriksi, jota perusteltiin reaali poliittisena selviytymisstrategiana. Poliittinen tarkoituksenmukaisuus on kaventanut suomalaista sananvapauden tilaa 1990-luvulle saakka<sup>19</sup>.

Kansainvälispoliittiset tekijät, verkko uutena viestintävälineenä ja tietoiset pyrkimykset läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen laajensivat 1990-luvulta alkaen suomalaisen sananvapauden tilaa merkittävästi. Neuvostoliiton hajoamisen myötä vähenivät myös poliittiset jännitteet, kun taas liittyminen EU:hun 1995 siirsi painopisteen läntisiin suhteisiin. Lainsäädännön ja hallinnon toimintamallien muutos on laajentanut osallisuutta ja kansalaisyhteiskuntaa. Vaikka on selvää, että verkosta ilmaisukanavien laajentumisen myötä ei ole tullut rajattoman vapauden viestintävälinettä, kuten internet-kehitykseen liittyvissä utooppisissa käsityksissä 1990-luvun lopulla otaksuttiin, on verkko tähän saakka laajentanut sananvapautta. Verkko on kiistämättä avannut uusia viestintäkanavia, tehostanut viestintää, avannut sille globaalin kentän ja madaltanut julkaisukynnystä.

Kehityksen viimeaikainen suunta ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Verkkoaikana kontrolli on tunkeutunut uusille alueille ja valvonnan ja sensuurin teknologiat ovat muuttuneet koko ajan tehokkaammiksi. Keskeisten verkon palveluiden omistukseen on syntynyt vahvoja kansainvälisiä toimijoita, jotka käytännössä hallitsevat markkinoita, kuten Google, Facebook ja Amazon. Lisäksi kansainvälisestä turvallisuudesta, terrorismista ja uskontoon liittyvistä konflikteista on tullut keskeinen sananvapauteen liittyvä tema, jonka etenkin Muhammed-kuviin liittyntä edelleen jatkuva

19 Ks. Neuvonen 2015. Poliittisen sananvapauden kehityskaari Suomessa.

debatti on osoittanut. Lessig (2000) ennakoi jo varhain verkon vapaan tilan tulevan kontrollin ja sääntelyn kohteeksi, eikä ainoastaan hallitusten, vaan myös yritysten tai mahdollisten muiden toimijoiden pyrkimyksistä ja intresseistä käsin, jotka tulisi tunnistaa.<sup>20</sup> Kalathil & Boas (2003) varoittivat varauksettomasta optimismista verkon demokratisoivan vaikutuksen osalta ns. suljetuissa maissa ja havaitsivat, että verkkoa ei totalitaarisissa maissa välttämättä hyödynnettykään länsimaiseen tapaan, vaan verkkoviestintään voitiin jo alkuvaiheessa liittää poliittiseen kontekstiin liittyviä rajoituksia ja suunnitelmia laajemman kontrolloivan infrastruktuurin rakentamisesta; uusien viestintävälineiden käyttöönotto ja niiden käytön rajoittaminen etenivät näin käsi kädessä.<sup>21</sup>

Sananvapauden tulevaisuudenkuvat syntyvät uusissa taloudellisten ja poliittisten jännitteiden maastossa, jossa avoimuutta tai rajoituksia voidaan tuottaa sääntelyn, teknologian ja talouden keinoin. Kun suomalaisessa verkkoviestinnän säätelyssä ei niinkään näy vahva valtion, yksityisen omistajuuden tai valvontateknologian vaikutus, naapurimaa Venäjä tarjoaa aivan toisenlaisen esimerkin; sananvapaus on huolestuttavasti kaventunut maassa poliittisten linjauksien, palvelujen haltuunoton ja teknologisten valintojen tukemana. Toisaalta lännessä, verkon keskeisten palvelujen keskittyminen suurten kansainvälisten toimijoiden käsiin ja Snowdenin tietovuotojen paljastama Yhdysvaltojen ja sen liittolaisten harjoittama NSA:n globaali soluttautuminen kaiken verkkotiedon kalastajaksi ja näkymättömäksi valtaa käyttäväksi taustavoimaksi ei sekään näytä kansalaisyhteiskunnan kannalta toivottavalta ja hyväksyttävältä tulevaisuudenkuvalta. Myös demokraattisissa maissa verkkoviestintään muotoillaan jatkuvasti uudenlaista sääntelyä ja kiristetään valvontaa ja lisätään teknologian tuella rajoituksia, joita perustellaan taloudellisilla ja turvallisuusintresseillä. Samalla yksityi-

20 Ks. Lessig 2000. Lessig painottaa myös kontrollin rakentumista teknologiseen arkkitehtuuriin, ei ainoastaan sitä, mitkä tahot pääsisivät hallinnoimaan verkon kautta, vaan miten hallitaan verkon kautta.

21 Ks. Kalathil & Boas 2003, 135–140. Kalathil ja Boas esittävät internetin käyttöönoton etenevän yhteydessä poliittiseen kontekstiin, jossa intressinä voi olla myös käyttäjien kontrolli verkossa esimerkiksi sisältöjen suodatuksen ja kansallisten palomuurien avulla.



syydensuoja ja kansalaisoikeudet uhkaavat kaventua ja niiden säilyttämistä on perusteltava ja puolustettava.

Suomessa saavutettu historiallisesti katsoen laaja sananvapauden tila perustuu tietoihin valintoihin, mutta myös sananvapauden kannalta samanaikaisesti onnekkaisiin ympäristön muutoksiin. Jos tämä tila halutaan säilyttää, se edellyttää niiden poliittisten, taloudellisten ja teknologisten yhteyksien ymmärtämistä, joilla sananvapautta verkossa avataan ja rajoitetaan, jotta tunnistettaisiin ajoissa uhkat ja luotaisiin näköalat toimiville käytännöille, joissa sananvapauden ja yksityisyyden suoja voi edelleen toteutua.

### *Lähteet*

- Bitso, C., Fourie, I. & Bothma, T. (2012) *Trends in Transition from Classical Censorship to Internet Censorship: Selected Country Overviews*. IFLA Publications. FAIFE Spotlights. Verkossa: <http://www.ifla.org/publications/trends-in-transition-from-classical-censorship-to-internet-censorship-selected-country-o>
- Ekholm, K. (1990) *Kielletyt kirjat*. Orivesi: Things to Come.
- Ekholm, K. & Karhula, P. (2012) Unessakävelyllä valvontayhteiskuntaan? Kymmenen trendiä, jotka meidän on tunnettava. Sananvapaus ja sensuuri verkkoajana -hankkeen loppuraportti. Verkossa: [http://www.hssaatio.fi/images/stories/Loppuraportti\\_suomi170912.pdf](http://www.hssaatio.fi/images/stories/Loppuraportti_suomi170912.pdf)
- Feather, J. & Sturges R.P. (2004) *International Encyclopedia of Information and Library Science*. 2<sup>nd</sup> edition. London: Routledge.
- Kalathil, S. & Boas, T. C. (2003) *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule*. Washington D.C.: Endowment for International Peace.
- Kantola, A. & Vesa, J. (2011) Skandaalit ja julkinen elämä Suomessa. Teoksessa A. Kantola (toim.) *Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kohut, A. & Parker, K. & Flemming, G. (2000) Journalists Avoiding the News. Self Censorship: How Often and Why? A Survey of Journalists in Association with *Columbia Journalism Review*. Pew Research Center & *Columbia Journalism Review*. Verkossa: <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/39.pdf>
- Laukkanen, E. (2013) Kehittyneissä maissa myös korruptio on kehittynyt. *Helsingin Sanomat*, 12.9.2013 1:59.

- Lehtonen, P. (2014) Oman vapautensa rakentajat. Journalistinen vapaus nuorten toimittajien työelämäkokemuksissa. Teoksessa H. Luostarinen & P. Raittila (toim.) *Journalistin vapaus*. Tampere: Vastapaino.
- Leino-Kaukiainen, P. (toim.) (1980) *Sensuuri ja sananvapaus Suomessa*. Suomen sanomalehdistön historiaprojektin julkaisuja, 17–19. Helsinki.
- Lessig, L. (2000) Code Is Law: On Liberty in Cyberspace. *Harvard Magazine*. January-February 2000. Verkossa: <http://harvardmagazine.com/2000/01/code-is-law-html>
- Luostarinen, H. (2014) Irti Venäjästä, kapitalismista ja pomoista. Teoksessa H. Luostarinen & P. Raittila (toim.) *Journalistin vapaus*. Tampere: Vastapaino.
- Neuvonen, R. (2015) Vihapuheen kehitys Suomessa. Teoksessa R. Neuvonen (toim.) *Vihapuhe Suomessa*. Helsinki: Edita.
- Palfrey, J. G. (2010) Four Phases of Internet Regulation. *Social Research*, Vol. 77, No. 3, Fall 2010.
- Pulkkinen, M. (2003) Autonomian alkukauden sensuuri 1809–1853. Teoksessa *Kirja tietoverkkojen maailmassa. Juhlakirja ylikirjastonhoitaja Kai Ekholmin täyttäessä 50 vuotta*. Toim. Inkeri Salomäki. Helsinki. Verkossa: <http://www.kansalliskirjasto.fi/extra/verkkonayttelyt/kirjatietoverkkojenmaailmassa/index.html>
- Sallamaa, K. (1996) Lehtiä suomalaisen sensorin kansioista 1582–1916. Teoksessa K. Ekholm (toim.): *Kielletyt kirjat*. Helsinki. Eduskunnan kirjasto.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009) Trust and Integrity Violations in Finnish Public Administration: The Views of Citizens. *Halduskulttuur*, 10, 74–93.
- Salminen, A. & Mäntyselä, V. (2013) *Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sensuuri. Wikipedia.
- Silfverhuth, V. (1977) *Kirkon ja keisarin sensuuri. Uskonnollisen kirjallisuuden valvonta Suomessa 1809–1865*. Helsinki: Suomen Kirkkohistoriallinen Seura.
- Talvio, A. (2014) Toimittajan itsesensuuri. Seurausten pelko – suomalaisen sananvapauden uhka. Viestinnän. pro gradu -tutkielma. Lokakuu 2014. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Tarvas, T. (2009) Rakenteellinen korruptio piiloutuu. *Reviisori*, 2, 4–7.
- Tuominen, T. (2012) ”Tokihan tää Suomi on hyvä veli maa vielä”. Paikallislehtien päätoimittajien näkemyksiä lehteen kohdistuvista vaikutusyrityksistä. Tiedotusopin pro gradu -tutkielma. Maaliskuu 2012. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Uimonen, R. (2009) *Median mahti*. Helsinki: WSOY.
- Viestinnän keskusliitto (2014) Mediatoimialan luvut 24.9.2014.

## YHTEENVETO: SANANVAPAUS TARKKAILUSSA

*Ari Heinonen & Kaarle Nordenstreng*

Suomalaisesta perspektiivistä katsottuna sananvapauskehityksen suuret linjat ovat varsin selkeät: kansalaisen ja median sanomisen mahdollisuudet ovat ilman muuta parantuneet ajan myötä Ruotsin kuningaskunnan itäisen provinssin oloista Venäjän suuriruhtinaskunnan aikakauden kautta itsenäiseen nyky-Suomeen. Kehityksessä on toki ollut sananvapauden taantumia useissakin vaiheissa, mutta peruslinja on ollut kohti tilannetta, jossa suomalaisen sananvapauskeskustelun hallitsevana viitekehityksenä ei enää ole kysymys sensuurista – pahan valtiovallan harjoittamasta ennakkovalvonnasta yli kansalaisten ja median – vaan itsestään selvinä pidetyistä ihmisoikeuksista: jokaisella on perustavanlaatuinen oikeus tietoon ja sen välittämiseen sekä oikeus mielipiteeseen ja sen ilmaisemiseen. Tätä nykyä Suomessa on kyse viestinnän oikeudesta, jota ei kyseenalaisteta periaatteellisella tasolla.

Maailmanlaajuisessa katsannossa Suomi on jopa sananvapauden mallimaa. Mediavapauden kansainväliset mittarit (joiden arviointiperusteista tosin voidaan keskustella) sijoittavat Suomen nykyisin kärkisijoille, ranskalaisvetoinen Reportterit ilman rajoja<sup>1</sup> jopa ykköseksi. Yhdysvaltalainen Freedom House<sup>2</sup> nostaa lehdistönvapausraporteissaan Suomen yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa maailman par-

1 <http://index.rsf.org/#/>

2 <https://freedomhouse.org/reports>

haimmistoon, mutta samalla se muistuttaa, että vapaiksi luokiteltuja maita on 199:sta kolmannes ja niiden väkiluku on vain 14 prosenttia maailman kaikista ihmisistä.<sup>3</sup> Sananvapaus on yleismaailmallisesti huonossa tilassa ja sen kehityskaari on kaukana siitä, miten historia on Pohjoismaissa edennyt.

Mutta myös kotimaisessa sananvapaustilanteessa on huolestuttavia piirteitä, eikä meillä todellakaan ole aihetta paistatella kansainvälisten indeksien loisteessa. Yksi huolen aihe on tarkkailu tai valvonta, joka yhä kehittyneempien teknologisten sovellusten avulla kohdistuu sananvapauden käyttöön: sekä suomalaiset että ulkomaiset valtiolliset ja myös yksityisen sektorin toimijat seuraavat erityisesti verkkoviestintää. Toinen merkille pantava ilmiö on valtamedian painiskelu liiketaloudellisten ongelmien kanssa, mikä ohentaa toimituksellisia voimavaroja ja on sitä kautta omiaan heikentämään median kautta toteutuvan sananvapauden edellytyksiä.

Sananvapaus ei meillä kylläkään ole tätä nykyä välittömästi uhatuna, mutta juuri tässä auvoisessa tilanteessa on syytä nostaa tietyt sananvapauden peruspilarit esiin. Muuten on vaarana, että tämän perustavan ihmisoikeuden ydin sumeutuu eikä sen hiipivää rapautumista havaita.

Ensinnäkin on syytä pitää mielessä, että sananvapauden hyvä ihmiskunnalle koituu sen elimellisestä yhteydestä *demokratiaan*. Demokratia edellyttää sekä vallankäytön avoimuutta että kansalaisten vaikuttavaa osallistumista yhteiskunnalliseen keskusteluun ja heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Sananvapaus palvelee näitä tarkeituuksia pitämällä yllä viestinnän monipuolisuutta eli pluralismia suhteessa yhteiskunnassa esiintyviin näkemyksiin ja etupiireihin. Sananvapauden perimmäisenä tavoitteena on avoimesti keskusteleva kansalaisyhteiskunta.

Toiseksi on nähtävä kenelle viime kädessä kuuluu *sananvapauden omistajuus*. Niin Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen kuin YK:n ja Euroopan ihmisoikeussopimustenkin mukaan sananvapauden

---

3 <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.VZK6I-FIRpOg>

haltija, subjekti, on nimenomaan ”jokainen” eli ihmisyksilö. Kyse on siitä, että kaikilla – niin kansalaisilla kuin muilla ihmisillä<sup>4</sup> – on ”oikeus hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia”<sup>5</sup>. Sananvapauden haltijoina eivät siis ole ensisijaisesti mediayritykset tai ammattijournalistit, vaan kansalaiset, joille sananvapaus osaltaan turvaa sekä demokratiaa että elämänlaatua. Tässä mielessä media ja sen ammattilaiset kuten journalistit ovat kirjaimellisesti välineitä: keinoja ihmisten sananvapauden toteuttamiseksi. Erityisesti nykyisenä verkkoviestinnän aikakautena tämä on aiempaakin tärkeämpi näkökohta.

Mutta kolmanneksi, nykyaikaisessa yhteiskunnassa medialla ja sen parissa työskentelevillä *journalisteilla on erityinen tehtävä* sananvapauden kannalta. Media organisoii ihmisten sananvapauden käyttöä jo aivan käytännöllisistäkin syistä, ja siksi on edelleen olennaista, että ”journalisteille ja muille tiedotusvälineiden edustajille taataan (...) suojaa, joka turvaa heille parhaat edellytykset ammattinsa harjoittamiseen”<sup>6</sup>. Nykyisessä verkkomaailmassa tämä ammattimaisen journalismin sananvapauden turva on syytä ulottaa paitsi vakiintuneiden valtamedioiden työntekijöihin myös näiden rinnalla, usein kilpailutilanteessa toimiviin kansalaisjournalisteihin, bloggareihin, ja muihin keskustelevan ja avoimen kansalaisyhteiskunnan kannalta merkityksellisiin tiedonvälittäjiin.

Neljäs näkökohta nousee juuri median erityisestä roolista kansalaisten sananvapauden toteuttajana. Organisoidessaan ihmisten sananvapauden käyttöä *media on vastuussa toiminnastaan* kansalaisille sekä yksilöinä että yhteisönä. Tämän vastuusuhteen toteuttamiseksi tarvitaan sekä yleisiä yhteiskunnallisia sääntöjä – kuten lakien muodostaa toteutuvaa valtiosääntelyä – että toimivaa median itsesääntelyä, joka

4 Sananvapauden subjektiä ei ole sidottu tietyn maan kansalaisuuteen, vaan tämä ihmisoikeus on kaikilla yksilöillä. Esimerkiksi Suomen perustuslain sananvapausartikla ei tunne sanaa *kansalainen*, vaan se suojaa *jokaista yksilöä* – ei vain niitä, jotka ovat muodollis-juridisesti Suomen kansalaisia. Käytännössä sananvapauden yhteydessä puhutaan yleensä kansalaisesta, millä viitataan erityisesti sananvapauteen demokratian kulmakivenä valtio-opillisessa mielessä.

5 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, 19. artikla, 2. momentti.

6 Unescon joukkotiedotusjulistus 2. artikla, 4. momentti.

perustuu ammattieettisiin normeihin. Medialla on verkkoviestinnän aikakaudella aivan uusia mahdollisuuksia toteuttaa vastuullisuuttaan kansalaisyhteiskunnan suuntaan avaamalla toimintatapojaan ja osallistamalla kansalaisia mukaan sananvapauden toteuttamiseen median kautta. Samaan suuntaan vaikuttaa se, että myös jokaisen yksilön sananvapauden käyttö – median avulla tai siitä riippumatta – ”merkitsee erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta”<sup>7</sup>.

Sananvapauden näkymien arvioinnissa on vielä viidenneksi nostettava esiin se, että kaikkinaista ilmaisua, mielipiteiden esittämistä, tietojen välittämistä ja muuta viestintää on tätä nykyä mahdollista *tarkkailla ja valvoa* aiempaa laajemmin ja yksityiskohtaisemmin. Kuten Ekholm ja Karhula edellä toteavat, maailmaanlaajuinen tietoverkkoistuminen on tuonut mukanaan runsaasti uusia viestintäkanavia ja -tapoja ja mahdollistanut suhteellisen vaivattoman tavan kenelle tahansa julkaista periaatteessa mitä tahansa – toki pitäen mielessä viestintäteknologian käyttömahdollisuuksien suuret erot, niin globaalisti kuin kansakuntien sisällä. Samalla kuitenkin viestintäteknologia antaa mahdollisuuden tarkkailla sananvapauden käyttöä tavalla, joka voi olla uhka niin medialle kuin kansalaisillekin. Valtiolliset tahot käyttävät tätä mahdollisuutta omiin tarkoituksiinsa, jotka voivat olla syvässä ristiriidassa sananvapauden ihanteen kanssa. Lisäksi uudet viestinnän portinvartijat hakuohjelmayhtiöistä teleoperaattoreihin ovat vähintään yhtä keskeisiä toimijoita sananvapauden kannalta kuin valtamedia ennen verkkoaikakautta.<sup>8</sup>

## Historiallinen käänne

Mediahistorian suuressa kuvassa erottuvat ensin uuden ajan myötä kehittynyt painettu sana – niin maallisen ja kirkollisen vallan myö-

7 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, 19. artikla, 3. momentti.

8 Esimerkiksi sanomalehtien kansainvälinen järjestö on kiinnittänyt huomiota siihen, että laajamittainen verkkoviestinnän tarkkailu on uhka tutkivalle journalismille lähdesuojan kannalta, ks. WAN-Ifra 2015.

täilijänä kuin vastustajana – ja sen rinnalle 1900-luvulla syntynyt sähköinen joukkoviestintä elokuvasta radioon ja televisioon. Nyt 2000-luvun alussa on mediassa ja yleisemminkin viestinnässä käynnissä muutos, joka ei koske vain verkon ja videon tapaisia välineitä vaan myös perustavia ajattelutapoja. Nykytilannetta tarkasteltaessa on syytä huomata, että yksilön ja yhteiskunnan välisessä suhteessa on kahden vuosituhannen mittaan siirrytty tuonpuoleisen hallitsemasta korporativismista yksilökeskeiseen liberalismiin ja myöhemmin sosiaalisen vastuun maailmankuvaan, jonka jälkeen hallitsevaksi ajattelutavaksi on noussut osallistuminen.<sup>9</sup>

Elämme todella historiallisessa käännekohdassa, ja siinä sananvapauskeskustelun kattama alue on laajempi kuin koskaan aiemmin. Sananvapauden osapuolet eivät enää sijaitse akselilla valtio–kansalaiset, eivätkä edes kolmiossa valtio–valtamedia–kansalaiset. Sananvapauden kokokuvassa ovat näiden ohella toimijoina myös viestintää kontrolloivat ja halutessaan sitä myös määrittävät tietoliikenneyhtiöt, kriittiset mediakansalaiset, sosiaalisen median aktiivit, ruohonjuuritason yhteisöjulkaisijat, kansalaisjournalistit ja muut verkon tuomat julkisen areenan osapuolet. Tilanne avaa uusia näköaloja sananvapauden periaatteiden toteuttamisen keinoille.

Yksi näkökohta on se, että toimivan sananvapauden kannalta keskeiset viestintäeettiset periaatteet on ulotettava laajemmalle kuin aikaisemmin. Edelleenkin on perusteltua korostaa, että medioituneessa yhteiskunnassa tiedotusvälineillä on erinomaisen tärkeä rooli kansalaisen sananvapauden toteuttajana. Siksi niiden toimintaperiaatteet ovat tärkeitä ja siksi ne on päivitettävä. Mutta koska ”kuka tahansa” voi periaatteessa perustaa globaalin median, keskustelu viestintäeettisistä periaatteista on perusteltua ulottaa yli konventionaalisen mediamäärittelyn. Pohjoisamerikkalainen mediaetiikan tutkija Stephen Ward onkin esittänyt, että (journalistinen) etiikka ei enää ole alan yritysten tai ammattilaisten asia, vaan digitaalisessa viestintäympäristössä se on relevantti aihe kaikille kansalaisille.<sup>10</sup> Tämä avaus tuo hedelmällistä

9 Tämä viestinnän historiaa hallitseva nelijako esitetään teoksessa Christians & al. 2009.

10 Ward 2014; 2015.

materiaalia nykyajan sananvapauskeskustelulle median vastuullisuuden näkökulmasta, sillä se sisältää ajatuksen median ja yleisön uudenlaisesta suhteesta.

Wardia mukaillen median vastuullisuus kansalaisten suuntaan on historiallisesti rakentunut siitä, että esidigitaalisena aikana nimenomaan mediat ja niiden ammattilaiset olivat mahtitekijöitä julkisessa viestinnässä. Kansalaisen rooli oli olla medioiden tarjoaman viestinnän vastaanottaja, ikään kuin sananvapauden nauttiija median välityksellä. Digitaalisen verkkoviestinnän aikakaudella myös muut kuin medioiden ammattilaiset raportoivat ja kommentoivat kansalaisyhteiskunnan kannalta olennaisista asioista kansallisesti ja kansainvälisesti. Siksi eettisesti kestävästä ja vastuullisesta viestinnästä tarvitaan tänään laajempi ymmärrys kuin minkä ankaran professionaalinen itseymmärrys mediaetiikasta on kyennyt tuottamaan. Nykyajan viestintäetiikan tulee kattaa paitsi medioiden toiminta myös muiden julkisuuden areenalla toimivien tahojen käytännöt ilman, että ne karsinoidaan erillisiksi areenoiksi.

Wardin mukaan on tunnustettava, etteivät perinteiset journalistiset periaatteet enää sellaisenaan sovellu digitaalisen viestintäympäristön olosuhteisiin. Kansalaisten sananvapauden kannalta on tärkeitä erilaisten näkemysten ja mielipiteiden pääsy aitoina esiin, mikä puolestaan edellyttää erilaisuuksien tulkintojen sallimista samassakin viestintätilassa. Etenkin pitäytyminen konventionaalisen, näennäisesti arvovapaan objektiivisuuden normiin ei ole riittävää rikkaan sananvapauden kannalta. Tällainen uudelleentulkinta on tehtävä avoimessa prosessissa, johon voivat osallistua alan ammattilaisten ohella niin viestinnällisesti aktiiviset kuin passiivisetkin kansalaiset. Kyse on osaltaan kansalaisten mediakasvatuksesta, mutta olennaisesti median käytännöistä ja suhteesta kansalaisiin näissä käytännöissä. Verkkoviestinnän oloissa on nimittäin luotavissa sananvapauden kannalta aiempaa toimivimpia käytäntöjä juuri sananvapauden kansalaislähtöisyyden tueksi. Esimerkiksi hyperlinkkien käyttö antaa yleisölle mahdollisuuden arvioida medioiden käyttämiä lähteitä ja verkossa on mahdollista nopeasti ja näkyvästi korjata tehtyjä virheitä. Uusia vastuullisuuden käytäntöjä voi



rakentaa myös avaamalla mediat yleisökommenteille tai osallistamalla yleisö mukaan medioiden sisältöjen rakentamiseen.<sup>11</sup>

Ylipäänsä verkkomedia kykenee laventamaan sananvapauden julkisesta käytöstä osalliseksi pääsevien kansalaisten sekä määrää että kirjoja – niin halutessaan. Kysymys onkin siitä, missä määrin valtamedia kykenee ymmärtämään vastuunsa kansalaisten sananvapaudesta uusissa olosuhteissa. Medialla on aiempaakin vähemmän yksinoikeus sananvapauden käyttöön verkkoympäristössä, mutta samalla on sen oman edun mukaista osallistaa laajat kansalaispiirit mukaan julkisuuden areenalle. Toistaiseksi näitä mahdollisuuksia käytetään varsin vähän, kuten tutkimukset ovat osoittaneet<sup>12</sup>. Sananvapauden kannalta on murheellista, että vaikka elämme interaktiivisen verkkoviestinnän aikakaudella, julkisen keskustelun perinteinen portinvartijakunta asemoi yleisön – siis kansalaiset – esidigitaalisen ajan tapaan sananvapauden käytön reunamille. Toki jonkin verran merkkejä uudenlaisista käytännöistä on olemassa, sillä joissakin medioissa on oivallettu ammattilaisten ja kansalaisten yhteistuumin tuottaman sisällön arvo rikkaan sananvapauden kannalta. Esimerkiksi kutsumalla yleisö mukaan (”joukkoistamalla”) kokoamaan tai tarkistamaan tietoja on saatu julkiseen keskusteluun arvokasta aineistoa.

Onkin perin toivottavaa, että aktiivisten kansalaisten ja valistuneiden ammattilaisten yhteistyö syvenee. Yhtäältä se on materiaalisesti hyödyllistä medioille, jotka näillä näkymin tuskin kykenevät lisäämään toimituksellisia voimavarojaan. Ennen kaikkea se on arvokasta kansalaisyhteiskunnan kannalta, sillä vaikka kansalaisviestijöiden ja median ammattilaisten on hyvä jatkuvasti haastaa toisensa ja pitää toisiaan silmällä, yhteistyö voi olla vastapaino pyrkimyksille tarkkailla ohjaavasti, jopa sensuroiden sananvapauden käyttöä. Tätä kautta voisi toteutua jo Forsskålin tavoittelema tilanne, että kansalaisilla on sananvapauden avulla aidosti mahdollisuus myötävaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon.

11 Ks. esim. Fengler & al. 2014; Riordan 2014; Singer & al. 2011.

12 Fengler & al. 2014; Singer & al. 2011.

## Median paikka demokratiassa

Demokratia edellyttää sekä *vallankäytön avoimuutta* että *kansalaisten vaikuttavaa osallistumista* yhteiskunnalliseen keskusteluun ja heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Sananvapaus palvelee näitä tarkeituuksia pitämällä yllä viestinnän monipuolisuutta eli *pluralismia* suhteessa yhteiskunnassa esiintyviin näkemyksiin ja etupiireihin. Tämä perusajatus on nähtävissä jo Forsskålin, Nordencrantzin ja Chydeniuksen toimissa 1700-luvulla, kuten Manninen luvussa 1 osoittaa.

Ajatus julkisuuden ja kansalaiskeskustelun paikasta demokratiassa edellyttää, että kansanvallassa ihmisellä pitää olla tietoa voidakseen osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja niin sanottujen yhteisten asioiden hoitoon. Kansalaisen tiedontarpeita voidaan entistä tehokkaammin tyydyttää uusien tietoverkkopalvelujen avulla, joskin käytännössä ne kiinnittyvät pitkälle olemassa oleviin tiedon ja vallan rakenteisiin. Journalismin päätehtävänä on vanhastaan ollut juuri kansalaisen tiedontarpeiden tyydyttäminen, erityisesti siten, että ihmiselle on tarjottu tosiasiapohjaista raportointia maailmasta niin paikallisella, valtakunnallisella kuin yleismaailmallisellakin tasolla. Tämän perinteen länsimaisen journalismiopin mukaisesti kansalaisen maailmankuva muodostuu ennen muuta tiedollisista aineksista, joita media tarjoaa ja joiden varassa kansalainen sitten yhteiskunnassa suunnistaa.

Kyseessä on siten perinteinen *valistusajattelu*. Sen ihmislähtöinen filosofia sekä tiedon ja sen totuudellisuuden korostaminen ei sinänsä ole vanhentunut – edes nykyisenä viihteen ja muun mediakulttuurin aikana – vaan päinvastoin on monessa suhteessa hyvinkin ”moderni”.<sup>13</sup>

Tiedon ja sitä tukevan avoimuuden rinnalla onkin entistä tärkeämmäksi noussut mielipiteiden vaihtoon perustuva *keskustelu*. Avaimella keskustelulla on tärkeä osansa myös tiedonmuodostuksessa, joten valistus ja keskustelu tukevat toisiaan. Sitä paitsi keskustelun merkitys sananvapauden näkökulmasta korostuu vielä, kun rinnas-

---

13 Filosofisen katsauksen tiedon ja totuudellisuuden ongelmaan journalismin näkökulmasta tarjoaa Niiniluoto 1995. Valistuksen perinteestä ks. Koivisto & al. 1995.

tetaan lockelaisen<sup>14</sup> perinteen mukainen kansalaisten suostumukseen perustuva demokratia (*government by consent*) vuorovaikutteiseen, keskustelemaan demokratiaan (*government by discussion*).<sup>15</sup>

Journalistisen median vastuullisuus rakentavan julkisen keskustelun mahdollistajana korostuu aikana, jolloin yhteiskunnallinen mielipideilmasto on polarisoitumassa ja verkon keskustelut kärjistymässä. Media on kuitenkin nyt (vasta!) herännyt siihen, että myös verkkolehtien keskusteluja on tarpeen vaalia journalistisella otteella. Verkkokeskustelujen ammattitaitoinen toimittaminen on kansalaiskeskustelun kannalta hedelmällisempää kuin kävijämäärien maksimointiin tähännyt *laissez faire* -käytäntö tai joidenkin verkkolehtien linjaukset sulkea kaikkinaiset uutiskomentointi.<sup>16</sup>

Sekä monipuolinen kansalaiskeskustelu että eri suuntiin painotunut journalistinen tieto edellyttävät viestinnän sisällöllistä moninaisuutta ja riippumattomuutta suhteessa poliittiseen ja taloudelliseen valtaan. Tämä pluralismin periaate on yksi nykyaikaisen sananvapauskäsitteen kulmakivistä.

Median vaikutusvaltaa tyypillisesti liioitellaan ottamatta huomioon sitä, että viestintä ei yleensä ole itsenäinen voimatekijä, vaan jatke perustavammille yhteiskunnallisille voimille. Mutta viimeisten kahden vuosikymmenen aikana – informaatioyhteiskunnan oloissa – on perustellusti ruvettu puhumaan yhteiskunnallisen toiminnan ”medioitumisesta”.<sup>17</sup> Mediasta on tullut mahtitekijä politiikan kentillä samalla kun puoluelaitos on menettänyt asemiaan. Ennenhän –

14 John Locken yhteiskuntafilosofinen pääteos *Two Treaties of Government* (ilmestyi anonymisti vuonna 1689) esittelee yhteiskuntasopimusteorian, jossa valtio on luonnostaan vapaiden ihmisen sopimuksenvarainen yhteenliittymä ja poliittisen vallan ainoana perusteena on kansan suostumus; ks. Locke 1995.

15 Osallistuvan ja keskustelevan demokratiaperinteen uudempiä käsitteitä on *deliberative democracy*, jonka voisi suomentaa myös ”neuvottelevaksi” tai ”harjitsevaksi” demokratiaksi. Esimerkiksi John B. Thompson (1995, 249-258) nostaa sen keskeiseksi osaksi käynnissä olevaa demokraattisen politiikan ja julkisuuden uudistumista. Demokratiateorioista yleisesti, ks. Held 2006.

16 Suomalaisten medioiden verkkokomentointikäytäntöjä on pohdittu muun muassa toimittajien ammattilehdessä *Journalistissa* (Nieminen 2015). Maailmalla esimerkiksi brittiläinen laatu-lehti *Guardian* arvostaa lukijakommentteja, sillä lehti ymmärtää journalismin olevan myös keskustelua (McNally 2015).

17 Ks. Seppänen & Väliaverronen 2012.

Snellmanin aikana ja pitkälle 1900-luvulle – lehdet olivat tyypillisesti politiikan jatkeita ja lehtimiehet poliitikkoja; nyt politiikka ja media ovat eriytyneet kahdeksi instituutioksi, joista media näyttää monesti vahvemmalta.

Median tosiasiallista vaikutusvaltaa on perinteisesti korostettu puhumalla ”neljännestä valtiomahdista” lainsäädäntövallan (eduskunta), toimeenpanovallan (hallitus) ja oikeudenkäyttövallan (tuomioistuimet) rinnalla. Tämä puhe on saanut uutta pontta mediayhteiskunnan näköaloista. Kauko Sipponen onkin todennut, että vallan kolmijako-oppi ontuu, kun ”yhteiskunnassa toimii entistä vahvempia voimaryhmiä, yhteiskuntamahteja, joiden toiminnalla ja vaikutuksella on merkitystä myös valtiosääntöä tulkittaessa. Mielessäni ovat joukkotiedotus, etujärjestöt ja markkinavoimat.”<sup>18</sup>

Täten meillä olisi kolmen valtiomahdin sijasta kuusi yhteiskuntamahtia mukaan lukien media. Onkin luonnollista, että mediasta on tullut yhteiskunnallinen puheenaihe ja ongelma. Sen sijaan on epänormaalia, että näin tärkeä valtatekijä on Suomessa jäänyt vaille laajempaa periaatekeskustelua ja esimerkiksi valtiosääntöoikeuden valossa mediaa koskeva puhe on ollut enimmäkseen pikkupolitikointia tai teknologiavisiointia. Maamme viestintäjärjestelmä on ylikehittynyt mutta viestintäpolitiikka alikehittynyt.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on median asemaa ja tehtäviä pohdittu laajalti niin yhteiskunnallista vallankäyttöä kuin media-politiikkaa koskevien komiteamietintöjen yhteydessä. Tämän päivän ”funktiot” medialle on läntisessä naapuristossamme tiivistetty seuraavasti<sup>19</sup> lähtien siitä, että demokratian perusarvona on *vapaa mielipiteenmuodostus*:

- (1) *tiedottaja* – median tulee varustaa kansalaiset sellaisella tiedolla, että he voivat vapaasti ja riippumattomasti ottaa kantaa yhteiskunnallisiin kysymyksiin;
- (2) *kriitikko* – median tulee riippumattomana instanssina valvoa ja tutkailla yhteiskunnan vallanpitäjiä;

18 Sipponen 1995, 30.

19 Ks. Nordenstreng 1997.

- (3) *foorumi* – median tulee tarjota julkisuutta erilaisia näkemyksiä edustaville toimijoille.

Nämä tehtävät johtavat edelleen sellaisiin laatuvaatimuksiin kuin median ja journalismin informatiivisuus, relevanssi yhteiskunnalliselle päätöksenteolle, totuudellisuus ja riippumattomuus. Kaikki ovat tuttuja käsitteitä jo 1980-luvulla käydyn objektiivisuuskeskustelun ajoilta; nyt niitä tarvitaan uuteen keskusteluun median tehtävistä demokratiassa.

Silti perusasetelma on selvä ja ydinkysymyksenä pysyy, mikä on mediavallan suhde kansanvaltaan. Sananvapauden lähtökohdista median ja erityisesti journalismin tehtävänä on palvella kansaa eikä vallanpitäjiä, ei poliittisia sen enempää kuin taloudellisiakaan. Ei ole demokratian kannalta terveellistä, että media siirtyy politiikan leiristä talouden leiriin ja pysyy yhteiskunnan eliittien välikappaleena kansan jatkaessa omaa kuluttajan ja sivustakatsojan vaellustaan.

Tästä asetelmasta käsin on ensin Yhdysvalloissa 1990-luvun alussa ja pian myös Euroopassa ruvettu etsimään journalismille uusia muotoja ei vain juuriin menevän tutkivan journalismin vaan ruohonjuuriin pyrkivän *kansalaisjournalismin* avulla.<sup>20</sup> Sen teesinä on, että kansalta ei puutu tietoa vaan demokratiaa ja että journalismin tulee asettaa kysymykset siten kuin kadun mies ja nainen sen tekee – ei siten kuin politiikan ja talouden eliitti sen tekee. Vika ei siis ole ihmisissä vaan elitistisessä ja elämälle vieraassa tiedossa. Tämä populistinen suuntaus on saanut tukea kustantajilta, jotka ovat huolissaan lehdenlukemisen vähenemisestä erityisesti nuorison piirissä.

Kansalaisjournalismi haluaa tukea paikallista demokratiaa ei niinkään kaatamalla kansalaisten päähän eliitin siivilöimää tietoa vaan saattamalla kansalaiset keskustelemaan ja toimimaan omissa asioissaan. Tällöin media ja journalistit muuttuvat näennäisobjektiivisista raporttoijista kansalaisosallistumista tukeviksi juontajiksi. Tavoitteena on sekä aktivoida kyyniseksi tullut kansalainen että elvyttää sidoksistaan katkeillut yhteisö – palata individualismista kommunitarismiin.

---

20 Aiheesta esim. Ahva 2003; 2010.

On kuitenkin kyseenalaista, missä määrin journalismi ja media kykenevät auttamaan yhteiskunnan perusteiden parantamisessa. Kansalaisjournalismin tapaiset hankkeet kuvastanevat enemmänkin kansalaisyhteiskunnan retoriikkaa kuin todellisuutta ja sitäkin nimenomaan USA:ssa. Sitä paitsi voidaan kysyä, eikö kansallinen ja ylikansallinen mediamaisema muutu globalisaation myötä pikemminkin sananvapauden vastaiseen kuin sitä vahvistavaan suuntaan. Toisaalta maailmanlaajuisen (globaalisen) ja paikallisen (lokaalisen) kohtaaminen avaa uuden positiivisen perspektiivin, *globaalisuuden*, sekä kansalaisyhteiskuntaan että mediaan.

Sananvapautta koskevan ajattelun pitkä linja on kiistaton: kuva itseriittoisesta mediasta ja ylhäältä jaettua tietoa vastaanottavasta yleisöstä korvautuu uudella kuvalla demokratiaa ja ihmisoikeuksia toteuttavasta mediasta sekä keskusteleavasta kansalaisyhteiskunnasta. Kansalainen on siirtymässä katsomosta areenalle.

Maailma ympärillä on kuitenkin kaikkea muuta kuin vakaa ja selkeä. Tästä ovat osoituksena niin tutkimukset<sup>21</sup> kuin kansainvälisten järjestöjen kuten Unescon<sup>22</sup> ja Euroopan Neuvoston<sup>23</sup> toimet.

### *Lähteet*

- Ahva, L (2003) Kohti keskustelevaa journalismia: Kansalaisjournalismin kokeilua, kritiikkiä ja arviointia. Tampereen yliopisto. Verkossa: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/90636>
- Ahva, L. (2010) *Making News with Citizens: Public Journalism and Professional Reflexivity in Finnish Newspapers*. Tampereen yliopisto. Verkossa: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/66684>

21 Esimerkiksi Luostarinen & Raittila 2014 sekä pohjoismaiset kokoelmat Carlsson 2013 ja Hornmoen & Skare Orgeret 2014).

22 <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>

23 Euroopan Neuvostossa hiljattain pidetty konferenssi kysyi oireellisesti, onko sananvapaus yhä demokratian edellytys, ks. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/conf-foe-2015/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/conf-foe-2015/default_EN.asp)

- Carlsson, U. (ed.) (2013) *Freedom of Expression Revisited: Citizenship and Journalism in the Digital Era*. Göteborg: Nordicom.
- Christians, C, Glasser, T, McQuail, D., Nordenstreng, K. & White, R. (2009) *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. Urbana: Illinois University Press.
- Fengler, S., Eberwein, T., Mazzoleni, G., Porlezza, C. & Russ-Mohl, S. (eds.) (2014) *Journalists and Media Accountability. An International Study of News People in the Digital Age*. New York: Peter Lang.
- Held, D. (2006) *Models of Democracy*. 3<sup>rd</sup> ed. Cambridge: Polity.
- Hornmoen, H. & Skare Orgeret, K. (eds) (2014) *Defending Democracy: Nordic and Global Diversities in Media and Journalism*. Göteborg: Nordicom.
- Koivisto, J, Mäki, M. & Uusitupa, T. (toim.) (1995) *Mitä on valistus?* Tampere: Vastapaino.
- Locke, J. (1995) *Tutkielma hallitusvallasta. Tutkimus poliittisen vallan oikeasta alkuperästä, laajuudesta ja tarkoituksesta*. Suomentos ja esipuhe Mikko Yrjönsuuri. Helsinki: Gaudeamus.
- Luostarinen, H. & Raittila, P. (toim.) (2014) *Journalistin vapaus*. Tampere: Vastapaino.
- Nieminen, A-S. (2015) Keskustelun ytimessä. Journalisti 15.10.2015. Verkossa: <http://www.journalisti.fi/artikkelit/2015/12/keskustelun-ytimess/>.
- Niiniluoto, I. 1995. Todellisuus – onko sitä? Teoksessa Sana, E. (toim.) *Tieto-opista mediapeliin – journalismin tutkimuksen näkökulmia*. Helsinki: WSOY, 9–25.
- Nordenstreng, K. (1997) The citizen moves from the audience to the arena. *Nordicom Review*, 17 (2), 13–20. Verkossa: [http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/kapitel-pdf/29\\_nordenstreng.pdf](http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/kapitel-pdf/29_nordenstreng.pdf)
- McNally, P. (2015) Guardian digital chief: Killing off comments ‘a monumental mistake’. Journalism.co.uk 5.2.2015. Verkossa: <https://www.journalism.co.uk/news/guardian-digital-chief-killing-off-comments-a-monumental-mistake-/s2/a564004/>.
- Pietilä, V. (2008) Arkkivaarit: Forsskål, Chydenius, Arwidsson ja Snellman sananvapaus- ja julkisuuskysymysten äärellä. *Tiedotustutkimus* 31 (3), 55–72.
- Riordan, K. (2014) Accuracy, independence, and impartiality. How legacy media and digital natives approach standards in the digital age. Reuters Institute Fellowship Paper. University of Oxford. Verkossa: <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/publication/accuracy-independence-and-impartiality>
- Seppänen, J. & Väliverronen, E. (2012) *Mediayhteiskunta*. Tampere: Vastapaino.
- Singer, J.B., Domingo, D., Heinonen, A., Hermida, A., Paulussen, S., Quandt, T., Reich, Z. & Vujanovic, M. (2011) *Participatory Journalism: Guarding Open Gates at Online Newspapers*. Chichester, UK: Wiley-Blackwell.
- Sipponen, K. 1995. Mitä jäljellä Ståhlbergin hallitusmuodosta? *Politiikka* 37 (1), 28–31.

- Thompson, J. B. (1995) *The Media and Modernity: A Social Theory of the Media*. Cambridge: Polity Press.
- WAN-Ifra. (2015) Nine Top Trends in Newsrooms of 2015. Verkossa: <http://blog.wan-ifra.org/2015/06/02/nine-top-trendsinnewsrooms-of-2015>
- Ward, S. (2014) Radical media ethics. Ethics for a global digital world. *Digital Journalism*, 2 (4), 455–471. Verkossa: [www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21670811.2014.952985](http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21670811.2014.952985)
- Ward, S. (2015) *Radical Media Ethics: A Global Approach*. Somerset, NJ: Wiley-Blackwell.



## KIRJOITTAJAT

**Kai Ekholm**, FT, professori, Kansalliskirjaston ylikirjastonhoitaja ja Oulun yliopiston informaatiotutkimuksen dosentti, toiminut aikaisemmin Jyväskylän yliopiston kirjaston johtajana ja Tampereen yliopiston informaatiotutkimuksen lehtorina.

**Ari Heinonen**, YTT, journalistiikan professori Tampereen yliopistossa, toiminut journalistina ja Julkisen sanan neuvoston lisäjäsenenä.

**Päivikki Karhula**, FK, eduskunnan kirjaston johtava tietoasiantuntija.

**Päivi Korpisaari**, OTT, viestintäoikeuden professori Helsingin yliopistossa.

**Juhani Kortteinen**, OTK, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pääsihteeri, toiminut Tarton yliopiston kansainvälisen ja eurooppaoikeuden lehtoraatin johtajana ja tutkijana Helsingin yliopiston Erik Castrén instituutissa sekä Kansainvälisen talousoikeuden instituutissa.

**Pirkko Leino-Kaukiainen**, FT, Suomen historian dosentti Tampereen yliopistossa, toiminut tutkijana Suomen sanomalehdistön historia-projektissa.

**Sami Manninen**, OTK, lainsäädäntöjohtaja oikeusministeriössä, toiminut eduskunnan perustuslakivaliokunnan apulaissihteerinä sekä valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden assistenttina Turun yliopistossa.

**Kaarle Nordenstreng**, FT, tiedotusopin emeritusprofessori Tampereen yliopistossa, toiminut journalistina ja tutkimusasiantuntijana Yleisradiossa sekä Viestintäpoliittisen komitean varapuheenjohtajana.

**Teuvo Pohjolainen**, HTT, julkisoikeuden emeritusprofessori Itä-Suomen yliopistossa, toiminut professorina Lapin yliopistossa ja apulaisprofessorina Tampereen yliopistossa.

**Tuija Pulkkinen**, VTT, Suomen Akatemian akatemiaprofessori ja naistutkimuksen professori Helsingin yliopistossa, toiminut J.V. Snellmanin koottujen teosten toimituskunnan tutkijana.

**Kauko Sipponen**, OTT, emerituskansleri, aikaisemmin julkishallinnon professori Tampereen yliopistossa, toiminut myös Tasavallan Presidentin kansliapäällikkönä, Keski-Suomen läänin maaherrana ja Elinkeinoelämän Valtuuskunnan toimitusjohtajana.